

Olcsóbb lesz-e a repülőjegy az USA-ba? Milyen adatokat kell megadnom, ha venni szeretnék egyet? Lesz-e tiszta ivóvizünk? ... és még számos más kérdést sorolhatnánk, amelyre nem adhatunk biztos választ az Unió külkapcsolati jogának ismerete nélkül. Egyrészt, mert a tagállamok egyedi nemzetközi fellépései ma már egyre kevésbé hatékonyak. Másrészt a nemzetállamok szintjén kezelhetetlen kihívások az európai integráció kereteit is kezdik szétfeszíteni. Az integrált piacon elérhető áruk köre, a kontinens természeti kincseinek védelme, a béke és biztonság Európát érintő kérdései, csak hogy néhányat említsünk, már nem tekinthetők az Európai Unió „belügyének”. Mindezen folyamatok kihatással vannak a szervezet alkotmányos karakterének alakulására is: a külkapcsolatok jogi vívmányai itt legalább annyira érdekesek, mint a belső jogalkotás, illetve a belső intézményi és politikai funkciók formálódása. De vajon milyen előzmények és okok vezettek idáig és milyen feszültségeket generál e folyamat? Csupán az Unió útja ez vagy közös jellemzője a piacgazdaság elveire épülő nagy integrációs szervezeteknek? A kötet a külkapcsolatok fejlődésének sajátos dinamikáját vizsgálja az Unió nemzetközi szerződéses kapcsolatrendszerén keresztül. Bemutatja és elemzi az Unió globális szintén megnyilvánuló tevékenységének alkotmányos alapjait és kihívásait, a külkapcsolatok nemzetközi jogi kontextusát, végül néhány konkrét uniós szakpolitikát „tesztel” a kapcsolódó koncepcionális kérdések alapján.



Bartha Ildikó a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa, az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport tudományos munkatársa. Az Európai Unió külkapcsolatainak témakörében rendszeresen jelennek meg a jogi szabályozás változásait és az uniós intézmények szerepét elemző szakfolyóirat-cikkei, tudományos írásai.

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

ISBN 978-615-5376-72-6



3480 Ft

9 786155 376726



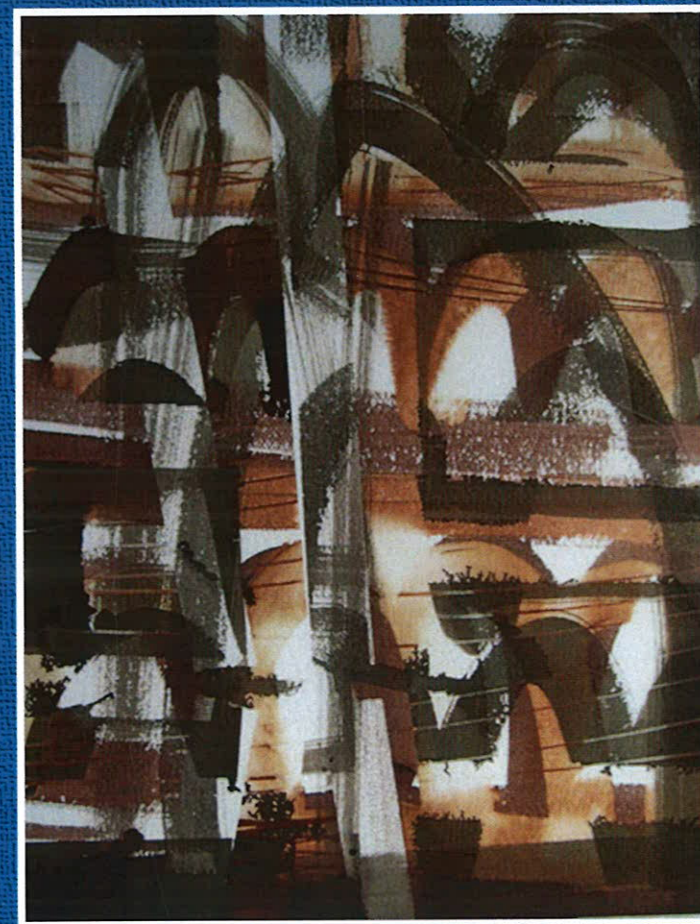
Bartha: Nemzetközi szerződések mozgásában

INSTITUTIONES JURIS



# Bartha Ildikó

## Nemzetközi szerződések mozgásában



DIALÓG CAMPUS



A kötet 8. és 9. fejezetei  
Magyar Tudományos Akadémia  
és a  
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
„Területi közszolgáltatások szabályozásai”  
című kutatási programja (2012–2016)  
keretében készültek.

A kutatás feltételeit  
a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
biztosítja.

© Dialóg Campus Kiadó, 2015  
© Bartha Ildikó, 2015

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

## Tartalomjegyzék

Ábrák, táblázatok és mellékletek jegyzéke	9
Előszó	11
<b>I. RÉSZ AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLKAPCSOLATAINAK ALKOTMÁNYOS ALAPJAI</b>	<b>15</b>
1. FEJEZET AZ UNIÓ AZ ALKOTMÁNYOSODÁS ÚTJÁN? – KÉRDÉSEK ÉS KIHÍVÁSOK AZ UNIÓ KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGE TERÉN –	17
1. Az Unió az alkotmányosodás útján	18
2. A többszintű alkotmányosság és az Unió külső tevékenysége	29
3. Részeredmények, kihívások és további kérdések	39
2. FEJEZET AZ UNIÓ KÜLKAPCSOLATAINAK ALKOTMÁNYOS ALAPJAI A SZERZŐDÉSEKBEN	41
1. Az Unió külső tevékenységének alapelvei és célkitűzései	41
2. Az Unió külső hatásköreinek alapjai a Szerződésekben	44
3. FEJEZET AZ UNIÓ BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖRE – AZ ALKOTMÁNYOSODÁS KÜLSŐ DIMENZIÓJÁNAK MOTORJA?	57
1. A beleértett külső hatáskörök doktrínájának eredete	58
2. A beleértett külső hatáskörök doktrínája az Európai Bíróság joggyakorlatában	59
3. A beleértett külső hatáskörök „kodifikálása” a Lisszaboni Szerződésben	70
4. A beleértett külső hatáskörök korlátai – (a <i>Pringle</i> ügy)	71
5. A <i>Gottardo ítélet</i> és a szociális biztonság tárgyában kötött megállapodások – A beleértett külső hatáskörök új területei?	74
<b>II. RÉSZ AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLKAPCSOLATAINAK NEMZETKÖZI JOGI ALAPJAI</b>	<b>77</b>
4. FEJEZET AZ UNIÓ JOGRENDJÉNEK NEMZETKÖZI JOGI KERETEI ÉS AZ UNIÓ ÁLTAL KÖTÖTT MEGÁLLAPODÁSOK	79
1. Az uniós jogrend és a nemzetközi jog viszonya	79
2. Az Unió által kötött nemzetközi megállapodások	80
5. FEJEZET AZ UNIÓS JOG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL KÖTÖTT NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK	91
1. A tagállamok megállapodásainak viszonya az uniós jogi kötelezettségeikhez	92
2. A tagállamok által kötött megállapodások jogi hatása	130

6. FEJEZET	AZ UNIÓS JOG ÉS A NEMZETKÖZI SZOKÁSJOG	137
1.	A nemzetközi szokásjogi szabályok helye az uniós jogrendben	137
2.	A nemzetközi szokásjog változása és annak hatása a tagállamok uniós jogi kötelezettségeire	139
3.	A nemzetközi szokásjogi szabályok mint az uniós jogi normák érvényességének mércéi	141
4.	A nemzetközi szokásjogi szabályok közvetlen hatálya?	143
5.	A nemzetközi szokásjog és az Unió elsődleges joga	144
	Az Unió jogrend és a nemzetközi jog – összegző értékelés a II. részhez –	146
<b>III. RÉSZ</b>	<b>NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK MŰKÖDÉSÉN</b>	<b>147</b>
7. FEJEZET	A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA – ÁLLANDÓ MOZGÁSBAN	149
1.	Az árukereskedelemtől a gazdasági szankciókon át a WTO-ig	150
2.	Második felvonás – a szolgáltatások és a szellemi tulajdon jogi kereskedelme	163
3.	A tagállamok válasza – az alapítószervezetek reformjai Amszterdamtól Lisszabonig	174
4.	Az Unió külkapcsolatainak horizontális érték- és célrendszere – új alapokra épül a közös kereskedelempolitika?	186
8. FEJEZET	TAGÁLLAMI BIT-EK MENNEK, UNIÓS BIT-EK JÖNNEK... – ÚJ JÁTÉKSZABÁLYOK A NEMZETKÖZI BERUHÁZÁSVÉDELME TERÉN	191
1.	Közvetlen befektetések az uniós jogban és a tagállamok befektetési megállapodásai	191
2.	A „BIT-rendelet”	195
3.	Befektetői érdekek kontra tagállami szabályozási érdekek	200
4.	Az Unió befektetési politikája és a tőkemozgások szabadsága	204
9. FEJEZET	KÖZLEKEDÉS A HATÁSKÖRÖK (LÉGI)FOLYOSÓINAK ÚTVESZTŐJÉBEN (AZ UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEI A LÉGIKÖZLEKEDÉSI ÁGAZATBAN)	207
1.	Az Unió közlekedési politikája és a légiközlekedési ágazat	207
2.	A légiközlekedés liberalizálása és a tagállamok nyitott égbolt megállapodásai	210
3.	A nyitott égbolt megállapodások az Európai Unió Bírósága előtt	214
4.	Útban a szabad légiközlekedési térség felé?	221
5.	Az uniós légiközlekedési külpolitika megvalósításának eszközei	223
6.	Légiközlekedési megállapodások a szomszédos országokkal	228
7.	Az Unió légiközlekedési politikája és az éghajlatvédelem	228
8.	Az Unió légiközlekedési külpolitikája és a személyes adatok védelme	230
9.	Mit ígér a nyitott égbolt? (Az alkotmányos és szakpolitikai fejlemények értékelése)	233

10. FEJEZET	A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA EGYEDISÉGE AZ UNIÓ ALKOTMÁNYOS RENDSZERÉBEN	237
1.	Az Európai Unió vitatott jogi személyisége a lisszaboni reformok előtt – ki köti a nemzetközi szerződést?	237
2.	Új jogi személy a nemzetközi szinten – kormányzási struktúra korábbi korlátaival	240
3.	Kadi és az európai bíróságok – a nemzetközi béke és biztonság védelmének sajátos kihívásai az alapjogi garanciákkal összefüggésben	247
11. FEJEZET	AZ UNIÓ KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGÉNEK ÉS KÜLSŐ KOMPETENCIÁINAK ALKOTMÁNYOS JELENTŐSÉGE	271
1.	A Lisszaboni Szerződés reformjai és az Unió külső és belső tevékenységének összhangja	272
2.	Az Unió külső tevékenységének alkotmányos karakterét formáló szereplők	275
3.	Külső hatások és belső kihívások az Unió külső tevékenységének és jogrendjének fejlődésében	277
4.	Eddigi eredmények és további kérdések	279
<b>FORRÁSJEGYZÉK</b>		<b>285</b>
	Irodalomjegyzék	285
	Nemzetközi megállapodások jegyzéke	294
	Az Európai Unió Bíróságának döntései	296
	Főtanácsnoki indítványok, állásfoglalások	302



Jelen fejezetben egy új szakpolitika fejlődésének történetét áttekintve tesztelhetjük az Unió külső tevékenységének alkotmányos sajátosságait. A beruházásvédelmi megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör uniós szintre kerülése tulajdonképpen egyfajta összehangolt választ ad az Unió külső tevékenységének különböző területein – így mindenekelőtt a harmadik országokkal szembeni tőke mozgás-korlátozások, illetve a nemzetközi kereskedelem területén – jelentkező reformigényekre. A nemzetközi beruházásvédelem uniós szinten meghozott új vívmányai így arra is példaként szolgáltak, hogy az Unió konkrét fellépése miként kerül összhangba a Lisszaboni Szerződés által bevezetett integrált célrendszerrel.

## 9. fejezet

### Közlekedés a hatáskörök (légi)folyosóinak útvesztőjében

#### Az Unió és a tagállamok nemzetközi szerződésai a légiközlekedési ágazatban

#### 1. Az Unió közlekedési politikája és a légiközlekedési ágazat

A légi közlekedés szabályozása sajátos területét képezi az Unió és a tagállamok közötti vertikális hatáskörök megosztásának. Különösen igaz ez a megállapítás a nemzetközi szerződéses kapcsolatokra vetítve. Az alábbiakban látni fogjuk, hogy légiközlekedési ágazat – úgy is, mint az Unió belső piacának része – számos olyan specifikummal rendelkezik, amelyekre tekintettel indokoltnak tűnt, hogy az Unió e terület jelentős részén szerződéskötési kompetenciát vegyen át a tagállamoktól; akkor is, ha ezt az alapító szerződésben foglalt felhatalmazás nem irányozta elő kifejezetten. Az alábbiakban e hatáskör-átvétel történetét és következményeit fogjuk röviden bemutatni.

Az Unió közlekedési politikájának végrehajtásáról rendelkező EUMSZ 91. cikke is utal „a közlekedés sajátosságaira” mint a kapcsolódó uniós jogalkotás során figyelembe veendő szempontokra. E sajátosságok közé sorolható különösen, hogy a közlekedési szolgáltatások elválaszthatatlanul kiegészítő tevékenységei más iparágaknak és (jó vagy rossz) működésük kihat a gazdaság egészének a működésére is.<sup>781</sup> A különböző szállítási és közlekedési módok – közút, vasút, repülés, hajózás – egymással is konkurálnak és ez szükségessé teszi a szabályozásuk megfelelő koordinációját. A szabályok megalkotásánál arra is tekintettel kell lenni, hogy egyes szolgáltatókra közszolgáltatói szerep is nehezedik. A közlekedés továbbá – és ez különösen fontos elem az Unió külső tevékenysége és nemzetközi szerződéskötési hatásköre szempontjából – természetéből adódóan nem korlátozható nemzeti határokkal.<sup>782</sup> Emellett a légi közlekedés további jellegzetessége, hogy a repülőgépek sebessége minden más közlekedési eszközt megelőzi és működésüket a felszíni domborzat változatossága sem korlátozza, ezért minél nagyobb távolságot kell megtenni, annál gyorsabbnak és hatékonyabbnak

<sup>781</sup> Lásd például a turizmus ágazatra gyakorolt hatás példáját Marokkóban: Dobruszkes, Frédéric – Mondou, Véronique (2013): Aviation liberalization as a means to promote international tourism – The EU–Morocco case. In: *Journal of Air Transport Management*. Vol. 29. June. 23–34. o.

<sup>782</sup> Iván Gábor (2005): A közös közlekedéspolitika. In: Iván Gábor (2005): A közös közlekedéspolitika. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: KJK-KERSZÖV, 27. o.



tekinthetők a légi járművek.<sup>783</sup> A megteendő távolságokra tekintettel ráadásul e közlekedési ágban a legjelentősebb a nemzetközi szerződéses kapcsolatok és szabályozás hatása.<sup>784</sup>

Az Unió polgárainak, illetve nem uniós állampolgár családtagjaiknak szemszögéből nézve a polgári légi közlekedés minél kedvezőbb feltételeinek biztosítása – árak, járatokhoz való hozzáférés, megfelelő biztonsági körülmények, kedvező csatlakozási lehetőségek – meghatározó eszköze annak, hogy az őket uniós polgárként, illetve családtagként az EUMSZ 21. cikke, illetve a 38/2004/EK irányelv alapján megillető, és az Unió Alapjogi Chartájában is elismert szabad mozgáshoz való jogukat hatékonyan gyakorolhassák.

A légi közlekedési ágazat ugyanakkor más szereplők érdekeit is intenzíven érinti; a légi közlekedés az egyik legjövődélmezőbb befektetési ágazat. Nem véletlen, hogy az Unió piacán, illetve az uniós szabályozás által érintett piacokon érdekelt befektetők is megpróbálják lehetőségeikhez mérten befolyásolni a releváns szakpolitikai döntéseket (különösen a tulajdonlásra és ellenőrzésre vonatkozó nemzeti kikötések tekintetében).

A „közös közlekedési politika” az Unió egyik legeredetibb szakpolitikája, amelyről már az 1958. január 1-én hatályba lépett EGK Szerződés is rendelkezett. A közlekedési ágazat azonban ekkor még igen érzékeny területe volt a tagállamok belső jogának és a szerteágazó nemzeti érdekek végül nem engedték a Szerződés szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó fejezetének általános szabályait kiterjeszteni a közlekedési szolgáltatásokra, hanem a közlekedés egy külön szakpolitikaként, külön cím alatt jelent meg a dokumentumban.<sup>785</sup> A Szerződés ekkor még nem is jelölte meg kifejezetten a légiközlekedést a közös közlekedési politika célterületeként (mint ahogyan a vasúti, közúti közlekedés, illetve belvízi hajózás tekintetében tette); ehelyett a Tanácsot hatalmazta fel arra, hogy döntsön a szakpolitika légi közlekedésre való kiterjesztésének lehetőségéről és mértékéről.<sup>786</sup>

A közlekedéspolitika területén az EGK-Szerződés eredetileg nem ruházta fel a Közösséget kifejezett módon nemzetközi szerződéskötési kompetenciával. A Szerződés szövege szerint csupán a közös szabályok és „az egyéb megfelelő intézkedések”<sup>787</sup> kibocsátására adott a Tanácsnak felhatalmazást.

A nemzetközi szerződéses kapcsolatok e téren megmutatkozó jelentőségét jelzi ugyanakkor, hogy a fent tárgyalt beleértett külső hatáskörök doktrínáját elsőként elismerő európai bírósági ítélet is a közlekedési politika körében született. A Bíróságnak azt a konkrét kérdést

<sup>783</sup> Angyal (2011) 27. o.

<sup>784</sup> Ezzel összefüggésben az Európai Unió is az 1944-es Chicagói Egyezmény – amelynek az Unió maga nem, de a tagállamok a tagjai – fogalmait használja a légiközlekedési szabadságjogok tekintetében a jogszabályai alkalmazása során, illetve egyes, jelentősebb többoldalú megállapodásokhoz (például a Montreáli Egyezmény) maga az Európai Unió és csatlakozott.

<sup>785</sup> Angyal (2011) 41. o. A jelenleg hatályos EUMSZ még szintén tartalmazza az EGK-Szerződés eredeti, a közlekedési ágazatot az általános szolgáltatási piac teljes mértékű liberalizációjától védő 61. cikkét, amely szerint: „A közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedésre vonatkozó cím rendelkezései az irányadók. „[EUMSZ 58. cikk (1) bek.]

<sup>786</sup> EKSz 84. cikk (2) bek.

<sup>787</sup> EGK-Szerződés 75. cikke (1) bekezdésének c.) pontja [jelenleg az EUMSZ 91. cikke (1) bekezdésének d.) pontja]

kellett megvizsgálnia, hogy az AETR-ről (nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló európai megállapodás) – az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottságának égisze alatt – történő tárgyalások folytatása és annak megkötése a Közösség vagy a tagállamok hatáskörébe tartozik-e.<sup>788</sup>

A Bíróság – a Közösség beleértett külső hatáskörére vonatkozó, fent kifejtett érveléséből<sup>789</sup> kiindulva – kiemelte, hogy a Tanács által az EGK-Szerződés felhatalmazása alapján meghozható (bár nemzetközi szerződésként nem nevesített) közös szabályokat és egyéb megfelelő rendelkezéseket a „*valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre*”<sup>790</sup> kell alkalmazni. E rendelkezés tehát – a közösségi területen áthaladó útvonalrész vonatkozásában – a harmadik államokból kiinduló vagy oda irányuló közlekedésre is vonatkozik. Következésképpen „a Közösség hatásköre kiterjed a nemzetközi jog hatálya alá tartozó kapcsolatokra, és magában foglalja az említett területen az érdekelt harmadik államokkal való megállapodások megkötésének szükségességét”.<sup>791</sup>

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló, 543/69 tanácsi rendelet<sup>792</sup> hatálybalépítése szükségszerűen maga után vonta a Közösség hatáskörrel való felruházását arra, hogy e rendelet által szabályozott területen harmadik államokkal megállapodásokat kössön. E hatáskörrel való felruházást a fenti rendelet 3. cikke kifejezetten elismeri azzal, hogy előírja: „a Közösség megkezdje a harmadik országokkal azokat a tárgyalásokat, amelyek szükségesnek bizonyulnak e rendelet alkalmazásához”. Az AETR-ben szabályozott terület tehát „az 543/69 rendelet hatálya alá esik, így a megállapodásról folytatott tárgyalás és a megállapodás megkötése a rendelet hatálybalépése óta a Közösség hatáskörébe tartozik”.<sup>793</sup> A Bíróság szerint ez a hatáskör *kizárja a tagállamok versengő<sup>794</sup> hatáskörének a lehetőségét*, mivel a közös intézmények keretein kívüli bármilyen kezdeményezés *összeegyeztethetetlen a közös piac egységével és a közösségi jog egységes alkalmazásával*.

1987-ig – az ún. első belső piaci légiközlekedési csomag kibocsátásáig – az uniós jogalkotás a légiközlekedés szabályozása terén csak rendkívül szerény eredményeket tudott

<sup>788</sup> 22/70. sz. AETR ítélet.

<sup>789</sup> Amelynek lényege, hogy „nemzetközi szerződéskötési hatáskör nem csak az EK-Szerződés kifejezett felhatalmazásából származhat, hanem az EK-Szerződés egyéb rendelkezéseiből, és az ezek alapján a Közösség intézményei által alkotott jogi aktusokból is.” és e hatáskör egyben kizárólagossá is válik olyan kötelezettségeket tartalmazó megállapodások tekintetében, amelyek érintik a (belső) közösségi jogi szabályokat vagy módosíthatják azok hatályát.

<sup>790</sup> EGK-Szerződés 75. cikke (1) bekezdés.

<sup>791</sup> 22/70. sz. AETR ítélet, 20. és 24–27. pont.

<sup>792</sup> A Tanács 543/69/EGK rendelete a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról (HL L 77., 1969. 3. 29. 49–60. o.).

<sup>793</sup> 22/70. sz. AETR ítélet, 28–30. pont.

<sup>794</sup> Az EUMSZ 4. cikke szerinti megosztott hatáskört érti ez esetben versengő hatáskör alatt a Bíróság.



felmutatni.<sup>795</sup> E kezdeti eredmények, illetve törekvések között is voltak azonban olyanok, amelyek egyértelműen érintették a tagállamok nemzetközi szerződéskötéssel kapcsolatos hatáskörét. Az Unió legelső, kifejezetten a légiközlekedés szabályozására alkotott normája<sup>796</sup> is a harmadik államokkal való kapcsolattartás tárgykörében született meg. A határozat már a (később tárgyalott) Nyitott Égbolt ítéletek „előszelének” is tekinthető, mivel a tagállamokat lényegében a légiközlekedéssel kapcsolatos külpolitikájuk összehangolására hívja fel. Indoklása szerint a légi közlekedést érintő fejlemények fényében szükségessé vált a légi közlekedés területén a tagállamok és harmadik országok közötti kapcsolatokra és a nemzetközi szervezetekben történő, ilyen ügyekkel kapcsolatos fellépésekre vonatkozó közös érdekű problémák megfelelő időben történő azonosítása; az információcsere; és adott esetben a tagállamok nemzetközi szervezetekben történő fellépései összehangolásának elősegítése. A határozat értelmében a tagállamoknak és a Bizottságnak konzultálniuk kell egymással a nemzetközi szervezet által kezelt, légi közlekedésre vonatkozó kérdésekről; és a légi közlekedés területén a tagállamok és harmadik országok közötti kapcsolatokban bekövetkezett fejlemények különböző vetületeiről, és az e területen elfogadott kétoldalú vagy többoldalú megállapodások működésének jelentős elemeiről.<sup>797</sup>

A Bizottság 1984-ben többek között olyan határozat-tervezet<sup>798</sup> is benyújtott a Tanácsnak, amely a tagállamok egymás között megkötött megállapodásai tekintetében korlátozta volna a tagállamok hatáskörét, de a Tanács végül ezt a tervezetet sem fogadta el. Ennek értelmében a tagállamoknak – a tervezett határozat rendelkezéseinek megfelelően – módosítaniuk kellett volna azon megállapodásaikat, amelyekkel egymás irányában a szerződő fél területén letelepedett légiközlekedési vállalkozások tekintetében az Unión belüli versenyt korlátozó vagy torzító kötelezettségeket vállaltak.<sup>799</sup>

## 2. A légiközlekedés liberalizálása és a tagállamok nyitott égbolt megállapodásai

A Bíróság egyes meghatározó döntései,<sup>800</sup> valamint az Egységes Európai Okmány (EEO) által lefektetett és az 1985-ös Fehér Könyvben<sup>801</sup> kibontott belső piaci program adták meg a kezdő lökést a közös légiközlekedési politika megteremtésének.<sup>802</sup> Az EEO eredeti 8a. (jelenleg az

EUMSZ 26.) cikke – amellyel, hogy meghatározta a belső piac fogalmát – rendelkezett arról is, hogy annak fokozatos megvalósítása érdekében 1992. december 31-ig a légiközlekedési politika alapjainak megteremtése is szükséges.

E törekvés szellemében a Tanács három „intézkedéscsomagot” bocsátott ki, amelyeknek célja, hogy biztosítsák a légi közlekedés terén a szolgáltatások szabad mozgását és a közösségi versenyszabályoknak e szektor területén történő alkalmazását. 1987-ben fogadta el az első, légiközlekedési liberalizációt célzó csomagot, amely a légiközlekedési szolgáltatások viteldíjaira vonatkozó irányelvű, az útvonalakról és a kapacitások megosztásáról szóló határozatból, valamint a légiközlekedést érintő versenyszabályokat meghatározó két rendeletből állt.<sup>803</sup> Ennek hatására azonban nem növekedett a verseny számottevően a belső piacon, ezért a Bizottság további lépésekre tett törekvést.<sup>804</sup> A második légiközlekedési liberalizációs csomagot három, 1990-ben kibocsátott rendelet alkotta, amelyek közül egyik a menetrendszerű légi járatok viteldíjaira,<sup>805</sup> a másik az utaskapacitások<sup>806</sup> megosztására és az útvonalakhoz való hozzáférésre<sup>807</sup> vonatkozott, a harmadik pedig az első csomaghoz tartozó 3976/87 rendeletet módosította.<sup>808</sup> A harmadik csomagot – amely már a teljesen szabad polgári légiközlekedési piac alapjait fektette le<sup>809</sup> – három új – a légifuvarozók engedélyezéséről, a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról, valamint

<sup>803</sup> A Tanács 3975/87/EGK rendelete (1987. december 14.) a légiközlekedési ágazat vállalkozásaira vonatkozó versenyszabályok alkalmazásával kapcsolatos eljárás megállapításáról, HL L 374, 31/12/1987 I. o., Hatályon kívül helyezte a 411/2004/EK rendelet (HL L 68, 2004). 3. 6., 1. o.; A Tanács 3976/87/EGK rendelete (1987. december 14.) a Szerződés 85. cikke (3) bekezdésének a légiközlekedési ágazaton belüli megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról; HL L 374, 1987.12.31., 9. o.; Council Directive 87/601/EEC of 14 December 1987 on fares for scheduled air services between Member States, HL L 374, 1987.12.31., 12. o. HL L 374; 87/602/EEC: Council Decision of 14 December 1987 on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States and on access for air carriers to scheduled air-service routes between Member States 1987.12.31., 12. o.

<sup>804</sup> Angyal (2011) 63. o.

<sup>805</sup> A Tanács 2342/90/EGK rendelete (1990. július 24.) a menetrendszerű légi járatok viteldíjairól, HL L 217, 1990.8.11., 1. o.

<sup>806</sup> A kapacitás ebben az értelemben a menetrendszerű légi járatokon egy meghatározott időszakon belül az utazóközlőhelyek számára felkínált helyek száma.

<sup>807</sup> A Tanács 2343/90/EGK rendelete (1990. július 24.) a légifuvarozók Közösségen belüli menetrendszerű légi járatok útvonalaihoz történő hozzáféréséről és a tagállamok közötti menetrendszerű járatokon az utaskapacitás légifuvarozók közötti megosztásáról, HL L 217, 1990.8.11., 8. o.

<sup>808</sup> Tágabb értelemben véve szintén még a második csomaghoz tartozik még a Tanács 295/91/EGK rendelete (1991. február 4.) a menetrendszerű légiközlekedésben visszatartott beszállás kártalanítási rendszerének közös szabályainak megállapításáról (HL L 36, 1991.2.8., 5. o.); a Tanács 3922/91/EGK rendelete (1991. december 16.) a polgári légi közlekedés területén a műszaki előírások és a közigazgatási eljárások összehangolásáról, L L 373, 1991.12.31., 4. o.; a nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény második kiadásának (1988) 16. függeléké 1. kötete 2. fejezete II. részének hatálya alá tartozó repülőgépek üzemeltetésének korlátozásáról szóló 92/14/EGK tanácsi irányelv (HL L 76, 1992.3.23., 21. o.

<sup>809</sup> Angyal (2011) 70. o.

<sup>795</sup> Angyal (2011) 57. o.

<sup>796</sup> A Tanács 80/50/EGK határozata (1979. december 20.) a tagállamok és a harmadik országok között a légi közlekedés területén létező kapcsolatokra és a nemzetközi szervezetekben történő, ilyen ügyekkel kapcsolatos fellépésekre vonatkozó konzultációs eljárás létrehozásáról (HL L 18, 1980. 1. 24., 24. o.).

<sup>797</sup> 80/50/EGK határozat, 1. cikk

<sup>798</sup> Javaslat: a Tanács határozata a tagállamok közötti, légiközlekedésre vonatkozó kétoldalú egyezményekről, COM (84) 72(01) végleges, (HL C 182., 1984. 7. 9., 1. o.)

<sup>799</sup> Egymás közötti útvonal tekintetében például arra kötelezik a szerződő fél államok az érintett vállalatokat, hogy egymás között kapacitás-megosztásra, bevétel-megosztásra vonatkozó megállapodásokat kössenek.

<sup>800</sup> 167/73. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1974. április 4-én hozott ítélet [EBHT 1974., 359].

<sup>801</sup> A belső piac tökéletesítése: Az Európai Bizottság Fehér Könyve az 1985 június 28-29-i, milánói Európai Tanács számára, COM (85) 310 végleges, 1985. június 14.

<sup>802</sup> Angyal (2011) 57. o.



a légi szolgáltatások vitel- és tarifadíjairól szóló<sup>810</sup> – és két módosító, a korábbiakhoz képest az uniós versenyszabályok alkalmazhatóságát kiterjesztő rendelet<sup>811</sup> jelentette.

A harmadik liberalizációs csomag hatását 1996-ban kibocsátott közleményében értékelő Bizottság megállapította, hogy a pozitív eredmények mellett – kapacitások növekedése a menetrendszerinti közlekedésben, növekedés a charterjáratok piacán – a harmadik országokkal szembeni közös légiközlekedési politika hiánya továbbra is akadályozza az Unión belüli versenyt. Egységes külső fellépés hiányában a légiközlekedés belső piaca még igen sérülékeny, mivel ki van szolgáltatva a tagállamok és a harmadik államok között megkötött kétoldali megállapodások eredményeképpen megszerzett pozícióknak. Ezen – eltérő tartalmú – megállapodások egyes rendelkezései (különösen a nemzeti záradékot tartalmazó, illetve a kereskedelmi megállapodások megkötésére kötelező előírások) ráadásul kifejezetten ellentétesek is a belső piac alapvető elveivel. A vitatott kétoldali megállapodások körében a Bizottság itt már egyértelműen utalt az egyes tagállamok és az Egyesült Államok által megkötött és a kilencvenes évek elején módosított megállapodásokra is, kifogásolva, hogy a tagállamok uniós jogi kötelezettségeivel való összhangot biztosító rendelkezés e módosított változatokba sem került be.<sup>812</sup>

Ez utóbbi megállapodások<sup>813</sup> története még a második világháborút követő időszakra nyúlik vissza, amikor több olyan állam, amely később az Európai Közösség tagja lett, kétoldali légiközlekedési megállapodást (úgynevezett *nyitott égbolt* megállapodást) kötött az Egyesült Államokkal.<sup>814</sup> A szerződő felek ezeket a megállapodásokat a kilencvenes évek elején módosították: egyes rendelkezések, illetve a mellékleteik úgy változtak meg vagy egészültek ki, hogy a módosított egyezmények megfeleljenek az amerikai légiközlekedési politikának;<sup>815</sup> emellett több megállapodásba beiktattak egy külön mellékletet is a számító-

gépes helyfoglalási rendszer alapelveiről. A kétoldali megállapodások olyan rendelkezést is tartalmaztak (a továbbiakban: *nemzeti záradék*), amely a működési engedélyek és a szükséges technikai engedélyek megadását mindkét szerződő fél számára attól a feltételtől teszi függővé, hogy a szerződő felek által meghatározott légiközlekedési vállalkozások felett a tulajdonosi és a tényleges ellenőrzési jogokat többségi részben a szerződő felek, illetve a szerződő felek állampolgárai gyakorolják.

A Bizottság szerint, amint már utaltunk rá, az egyes tagállamok által különböző tartalommal megkötött nemzetközi szerződések veszélyeztethetik az Unió légiközlekedési politikájának az egységességét és hatékony működését (ezen belül is legfőképpen a „harmadik intézkedéscsomagot” alkotó rendeletekben foglalt szabályok alkalmazhatóságát). Éppen ezért már a 90-es évek elején arra vonatkozó felhatalmazást kért a Tanácstól, hogy az Unió (ekkor még Közösség) nevében a tagállamok és az Egyesült Államok kétoldali megállapodásaival megegyező tárgykört szabályozó légiközlekedési egyezmény megkötéséről folytathasson tárgyalásokat, amely hatályba lépését követően felváltaná a korábbi megállapodásokat.<sup>816</sup> A Bizottság e javaslatának értelmében az egyezmény megkötésének jogalapját az *EK-Szerződés 133. cikke* (jelenleg az EUMSZ 207. cikke) képezte volna, mivel a légiközlekedési szabályokat tartalmazó, kereskedelmi politikával kapcsolatos nemzetközi egyezmények megkötése indoklása szerint a közös kereskedelempolitika tárgykörébe, és erre tekintettel az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A Tanács viszont kezdetben még visszautasította a kérést, azzal az indokkal, hogy a harmadik országokkal való légiközlekedési kapcsolataik tekintetében a tagállamok továbbra is teljes mértékben megtartják a hatáskörüket, másrészt harmadik államokkal csak akkor folytathatók uniós szintű tárgyalások, ha a kétoldali megállapodások rendszeréhez viszonyítva uniós szinten jobb eredmény érhető el. Mintegy a Bizottság „megnyugtatója” érdekében hozzátette, hogy a kétoldali tárgyalások során az érintett tagállamoknak kellően figyelembe kell venniük az uniós jogban meghatározott kötelezettségeket, és tájékozódniuk kell más tagállamok érdekeiről.<sup>817</sup> A Bizottság végül 1996-ban – újból előterjesztett kérésére – megkapta a korlátozott tanácsi felhatalmazást, de nem a 133. cikkben, hanem az EK-Sz 84. (jelenleg az EUMSZ 100.) cikkének (2) bekezdésében<sup>818</sup> foglalt rendelkezés alapján.<sup>819</sup>

a légiközlekedési vállalatok versenykorlátozó gyakorlatainak elkerülése végett, kibővítették a tagállamok légiközlekedési jogosultságait.

<sup>816</sup> Proposal for a Council Decision on a Consultation and Authorization Procedure for Agreements Concerning Commercial Aviation Relations between Member States and Third Countries, COM (90) 17 final; Communication from the Commission to the Council – Air Transport Relations with Third Countries, COM (92) 434 final.

<sup>817</sup> A Tanács 1993. március 15-i következtetései.

<sup>818</sup> E rendelkezés szerint: „A Tanács egyhangúlag határozhat arról, hogy lehet-e, és ha igen, milyen mértékben és milyen eljárással, a tengeri és légi közlekedésre vonatkozóan megfelelő rendelkezéseket hozni.”

<sup>819</sup> A légi közlekedés belső piacának kialakulásával, valamint az ezzel összefüggő, Tanács és Bizottság közötti vitával kapcsolatos további részletes vizsgálatot lásd: Balfour, John (1994): Air Transport – A Community Success Story? In: *Common Market Law Review*, Vol. 31. No. 5. 1025–1053. o., Close, George (1990): External Relations in the Air Transport Sector: Air Transport Policy or the Common Commercial Policy? In: *Common Market Law Review*, Vol. 27. (1990) No. 1. 107–127. o., Eeckhout (1996) 85–118. o.; Angyal (2011).

<sup>810</sup> A Tanács 2407/92/EGK rendelete a légifuvarozók engedélyezéséről, HL L 240., 1992.8.24., 1–7. o., A Tanács 2408/92/EGK rendelete a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról, HL L 240., 1992.8.24., 8–14. o., A Tanács 2409/92/EGK rendelete a légi szolgáltatások vitel- és tarifadíjairól, HL L 240., 1992.8.24., 15–17. o.

<sup>811</sup> A Tanács 2410/92/EGK rendelete (1992. július 23.) a légi közlekedési ágazat vállalkozásaira vonatkozó versenyszabályok alkalmazásával kapcsolatos eljárás megállapításáról szóló 3975/87/EGK rendelet módosításáról, HL L 240., 1992.8.24., 18. o.; A Tanács 2411/92/EGK rendelete (1992. július 23.) a Szerződés 85. cikke (3) bekezdésének a légiközlekedési ágazaton belüli megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról szóló 3976/87/EGK tanácsi rendelet módosításáról, HL L 240., 1992.8.24., 19. o.

<sup>812</sup> A harmadik légiközlekedési liberalizációs csomag hatása, COM (96) 514 végleges, 1996. 10. 22.

<sup>813</sup> A fent hivatkozott C-466/98 *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ítélet; C-467/98. sz. *Bizottság kontra Dánia* [EBHT 2002., I-9519]; C-468/98. sz. *Bizottság kontra Svédország* [EBHT 2002., I-9575]; C-469/98. sz. *Bizottság kontra Finnország* [EBHT 2002., I-9627]; C-471/98. sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-9681]; C-472/98. sz. *Bizottság kontra Luxemburg* [EBHT 2002., I-9741]; C-475/98. sz. *Bizottság kontra Ausztria* [EBHT 2002., I-9797]; C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-9855] ügyekben 2002. november 5-én hozott ítéletek. A Bíróság döntését (a 43. cikk megsértését vizsgáló részt kivéve) a továbbiakban a C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet alapján fogom ismertetni.

<sup>814</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 15. pont.

<sup>815</sup> Így a légi közlekedés liberalizációjának szellemében a módosított egyezmények kötelezték mindkét szerződő felet, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést a diszkrimináció minden formája és



A Bizottság győzelme pedig e mandátummal igen csekélynek volt tekinthető, mivel csak a Tanács által kinevezett speciális bizottsággal együttműködve folytathatott volna tárgyalásokat az USA-val, és a felhatalmazás csupán az ún. „soft” jogokra<sup>820</sup> – terjedt ki, a „kemény” jogokra – vagyis a forgalmi jogok szabályozására, amely minden légiközlekedési szolgáltatásokról szóló megállapodás sarokköve – nem, így a mandátum gyakorlatilag nem bírt jelentőséggel. E felhatalmazás alapján végül nem is jött létre megállapodás; az USA két forduló után megszakította a tárgyalásokat, mivel nem volt érdekelt egy olyan, Unióval megkötött megállapodásban, amely a forgalmi jogokra nem terjedt ki – ennek hiányában ugyanis járatait nem üzemeltethetette volna járatokat a londoni Heathrow repülőtérre. 1997-ben és 1998-ban a Bizottság még tett két kísérletet arra, hogy teljes mandátumot kérjen a Tanácstól, de sikertelenül.<sup>821</sup>

### 3. A nyitott égbolt megállapodások az Európai Unió Bírósága előtt

1998-ban a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a kétoldalú megállapodásokban részes tagállamok ellen, keresetében az alábbi jogsértésekre hivatkozva: 1.) Elsőként arra hivatkozott, hogy a tagállamok – mivel a kilencvenes években a módosított nyitott égbolt megállapodásokat megkötötték az Egyesült Államokkal, megsértették és 52. cikkéből (az EUMSZ 49. cikkéből), valamint a 2407/92, 2408/92, 2409/92, 2299/89,<sup>822</sup> 3089/93<sup>823</sup> és a 95/93<sup>824</sup> rendeletekből eredő kötelezettségeiket. 2.) Másodlagosan pedig annak megállapítását kérte a Bizottság, hogy a tagállamok – mivel a korábbi kétoldalú egyezményeik módosítása során nem szüntették meg az egyezmények közösségi joggal ellentétes rendelkezéseit – nem teljesítették az EK-Szerződés 5. cikkéből (jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdéséből) eredő kötelezettségeiket.<sup>825</sup>

Kifejezetten e kereseti kérelmekből nem tűnik ki, de a kereset indoklásából igen, hogy a Bizottság lényegében a hivatkozott jogi rendelkezések kapcsán az Unió kizárólagos külső hatáskörének megsértését rója fel a tagállamoknak. Szemben a tanácsi felhatalmazás iránti kérelmével, itt már nem a kereskedelempolitika terén fennálló hatáskörre hivatkozik, hanem arra, hogy a beleértett külső hatáskörök doktrínája alapján a keresetben felhozott jogi normák

<sup>820</sup> Versenyszabályok, a légifuvarozók tulajdonjoga és ellenőrzése, számítógépes helyfoglalási rendszerek, közös járatok üzemeltetése, vitarendezés, lízing, környezetvédelmi kikötések, átmeneti rendelkezések

<sup>821</sup> Delreux, Tom: The relation between the European Commission and the EU member states in the transatlantic Open Skies negotiations: an analysis of their opportunities and constraints. In: *Journal of Transatlantic Studies*. Vol. 9. No. 2. June., 118–119. o.

<sup>822</sup> A Tanács 2299/89/EGK rendelete a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról, *HL L* 220., 1989.7.29., 1–7. o.

<sup>823</sup> A Tanács 3089/93/EGK rendelete a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról szóló 2299/89/EGK rendelet módosításáról, *HL L* 278., 1993.11.11., 1–9. o.

<sup>824</sup> A Tanács 95/93/EGK rendelete a Közösség repülőterein alkalmazandó résisdőkiosztás egységes szabályairól, *HL L* 14., 1993.1.22., 1–6. o.

<sup>825</sup> A Bíróság a keresetet ilyen tartalommal a nyolc beperelt tagállam közül hét ellen nyújtotta be, az Egyesült Királyság elleni keresete csak a 43. cikk megsértését tartalmazta.

kizárólagos uniós hatáskört keletkeztetnek a nyitott égbolt megállapodások megkötésére. Ebben az értelmezésben viszont a megállapodások jogalapja már nem a Szerződés kereskedelempolitikára vonatkozó, hanem a közlekedéspolitika terén intézkedések kibocsátására felhatalmazást biztosító rendelkezése lenne. Láthatóan tehát a Bizottság továbbra is ragaszkodik a kizárólagos külső hatásköréhez, csak nem ugyanazon szakpolitika alapján. Egyes tagállamok pont emiatt – a kereset elfogathatlansága melletti érvként – fel is hozták az eljárásban, hogy a kereset benyújtása eljárással való visszaélés, mivel a Bizottság ezen az úton kíván a Tanács által el nem ismert olyan közösségi hatáskörhöz jutni, amelyet csak az utóbbi intézménnyel szembeni fellépéssel érhetne el.<sup>826</sup>

A felek érveit is a Bíróság indoklását – tekintettel a döntés horderejére mind az Unió légiközlekedési politikájának külső dimenziója terén, mind pedig az Unió alkotmányos fejlődésének fontos pillérét képező beleértett külső hatáskörök doktrínájára tekintettel – az alábbiakban részletesen vizsgáljuk.

#### 3.1 Az Unió kizárólagos hatásköre melletti bizottsági érvek és a Bíróság válasza

A Bizottság szerint a beleértett hatásköre egyrészt az ilyen kötelezettségvállalásokra vonatkozó megállapodás közösségi szinten történő megkötésének az 1/76. sz. vélemény szerinti szükségességéből, másrészt pedig azon tényből ered, hogy a vitatott kötelezettségvállalások az *AETR* ítélet értelmében befolyásolják a Közösség által a légi közlekedés tekintetében elfogadott szabályokat.

A Bíróság 1/76. sz. véleménye értelmében *kizárólagos hatáskörrel rendelkezik mindazon nemzetközi szerződések megkötésére, amelyek szükségesek a Közösség valamely céljának megvalósításához*. A Bizottság ebből kiindulva úgy vélte, a szolgáltatások szabad áramlásának megvalósítása a légi közlekedés területén elválaszthatatlan a tagállamok és a harmadik államok honosaival való elbánás vonatkozásában, mivel a légiközlekedési szolgáltatások természetükből fakadóan határon átnyúlóak.<sup>827</sup> A tagállamok által külön-külön megkötött és éppen ezért eltérő tartalmú kétoldalú egyezmények a diszkriminatív intézkedéseket, versenyt korlátozó magatartásokat és a közös piac sérelmét eredményezhetik.<sup>828</sup> Az ilyenfajta torzító hatások elkerülése is csak úgy érhető el, ha a Közösség köti meg az említett megállapodásokat az Egyesült Államokkal.<sup>829</sup>

A Bíróság szerint jelen esetben nem állapítható meg a Közösség kizárólagos külső hatásköre az 1/76. sz. vélemény alapján. Ennek oka egyrészt az, hogy az EK-Szerződés egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy az intézmények az általuk megállapított közös szabályokban

<sup>826</sup> Lásd a belga kormány érvét a C-469/98. sz. *Bizottság kontra Finnország* ügyben.

<sup>827</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 72. pont.

<sup>828</sup> A kétoldalú megállapodások ugyanis lehetővé teszik az USA számára, hogy vállalatai működhesse a Unión belüli piacon, anélkül téve azonban mindezt, hogy a közös piac szabályai által megfogalmazott kötelezettségeket teljesítenie kellene. Így az USA vállalatai kedvezőbb versenyhelyzetbe kerülnek a megállapodásban nem részes tagállamok vállalataival szemben.

<sup>829</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 73. pont



megszervezzék az USA-val szembeni összehangolt cselekvést vagy a tagállamok számára előírják kapcsolataikban követendő megközelítést a légi közlekedés szabályozására vonatkozóan. Mindemellett a légiközlekedési szolgáltatások tárgykörében kibocsátott belső közösségi normák csupán néhány rendelkezés erejéig tartalmaznak harmadik államok honosaira vonatkozó szabályokat, éppen ezért ez a körülmény sem indokolja, hogy az Open skies egyezményt a Közösség kösse meg. Mindezek alapján tehát kizárható, hogy a légiközlekedési szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása, mint célkitűzés elválaszthatatlanul kapcsolódna a Közösség külső hatáskörének gyakorlásához.<sup>830</sup>

Az AETR-doktrína alapján a Bizottság úgy véli, hogy az uniós jogalkotó a légi közlekedés liberalizálása érdekében a „harmadik intézkedéscsomag” keretében átfogó szabályokat alkotott, amelyek megteremtik a légi közlekedés belső piacán a szolgáltatások szabad mozgását. E rendeletek olyan előírásokat is tartalmaznak, amelyek vonatkoznak a harmadik államok légiközlekedési vállalataira is. Az uniós jogi normák ezen átfogó szabályozási rendszerére tekintettel a tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy a közlekedés terén kölcsönösen jogokat biztosítsanak egymásnak és harmadik államok légiközlekedési vállalatai számára a belső piacot megnyissák. Ezek a kötelezettségvállalások ugyanis *hátrányosan érintik* a „harmadik intézkedéscsomag” keretében megalkotott szabályrendszert. Az Unió ebből következően kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e nemzetközi kötelezettségeket rögzítő szerződések megkötésére és az erre vonatkozó tárgyalások lefolytatására.

A Bíróság – eddigi ítélkezési gyakorlatához képest újszerű módon – az AETR teszt automatikus alkalmazását megelőzően egy előkérdést is vizsgált: az AETR doktrína értelmében az EK-Szerződés 84. (később 80., jelenleg az EUMSZ 100.) cikkének (2) bekezdése alapján kibocsátott belső közösségi jogi aktusok is megalapozhatják-e a Közösség kizárólagos külső hatáskörét. Holdgaard szerint ebből arra lehet következtetni, hogy a Bíróság hallgatólagosan elismerte: az AETR doktrína nem alkalmazható az uniós hatáskörök minden területén. Az elv alkalmazhatósága az EK-Szerződés azon rendelkezésének értelmezésétől függ, amely a Közösség intézményeinek felhatalmazást ad a másodlagos közösségi jogi aktus kibocsátására.<sup>831</sup> A Bíróság a rendelkezés vizsgálata alapján megállapította, hogy a tagállamoknak a belső közösségi normák érvényesülését hátrányosan érintő nemzetközi jogi kötelezettsé-

<sup>830</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország ítélet*, 85–89. pontok. A Bírósági érvelés e részének részletesebb elemzését lásd: Holdgaard (2003) 384–385. o. Hasonlóképpen vélekedik Stadlmeier (Stadlmeier, Sigmar, *Das Ende einer Ära? Die Open Skies-Urteile des EuGH, Zeitschrift für Öffentliches Recht*, Bd. 58. (2003) Heft 2. 163–195. o., 188–189. o.); Eeckhout (2004) 91. o.

<sup>831</sup> Holdgaard ezt a szemléletváltást az AETR doktrína „szektorális megközelítésének” nevezi, megállapítva, hogy létezik olyan szektor is, ahol az EK-Szerződés kifejezetten kizárja az AETR elv alkalmazását: a 133. cikk (5) bekezdésében szabályozott, a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira vonatkozó megállapodások. Ezek tekintetében ugyanis az EK-Szerződés kimondja, hogy „[a 133. cikk (5) bekezdése] nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi megállapodásokat tartsanak fenn vagy kössenek, amennyiben az ilyen megállapodások összhangban vannak a közösségi joggal és az egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodásokkal.” [Holdgaard (2003) 385–386. o. Ugyanígy ítéli meg a kérdést Cremona [Cremona, Marise (2002): *The External Dimension of the Single Market: Building (on) the Foundations*. In: Barnard, Catherine – Scott, Joanne (eds.): *The Law of the Single Market – Unpacking the Premises*. Oxford: Hart Publishing, 379. o.]

gei veszélyeztetnék a Közösség alapvető célkitűzéseinek a megvalósítását. Éppen ezért az AETR doktrína az EK-Szerződés 84. cikkének (2) bekezdése alapján meghozott rendeletek esetében is alkalmazandó.

A Bíróság mindezek után – a korábbi döntéseit is figyelembe véve – összefoglalta azokat a feltételeket, amelyek esetében a tagállamok által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek csorbíthatják vagy befolyásolhatják a belső közös jogi normák érvényesülését és ezáltal megalapozhatják a Közösség kizárólagos külső hatáskörét.<sup>832</sup>

„...ha a nemzetközi kötelezettségek a közös szabályok hatálya alá vagy legalábbis ilyen szabályok által jelentős részben már szabályozott tárgykörhöz tartoznak [...], a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak nemzetközi jogi kötelezettségeket, még akkor sem, ha semmilyen ellentmondás nincs e kötelezettségek és a közös szabályok között.”<sup>833</sup>

[...] amennyiben a Közösség belső jogi aktusai tartalmaznak harmadik államok állampolgáira vonatkozóan rendelkezéseket, vagy a Közösség intézményeit kifejezetten felhatalmazza a harmadik államokkal történő tárgyalások lefolytatására, akkor a Közösség kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik a jogi aktus által érintett terület erejéig. Ez a megállapítás akkor is érvényesül, ha a Közösség egy teljes mértékű harmonizációt valósított meg az adott területen [...].”<sup>834</sup>

A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy e feltételek alapján sértheti-e a légi közlekedés terén megkötött nemzetközi megállapodás az e tárgykörben kibocsátott egyes közösségi jogi normákat.

*Az Unió külső hatásköre a légifuvarozói engedélyek és a légi útvonalakhoz jutás szabályozására – a 2407/92 és a 2408/92 rendeletek megsértésének vizsgálata*

A Bizottság szerint a tagállamok által kötött egyezményekben foglalt kötelezettségvállalások az USA légifuvarozói számára lehetővé teszik, hogy a Közösségen belüli légifolyosókat használják, anélkül, hogy a 2407/92 és a 2408/92 rendeletben meghatározott feltételeket teljesítenék és ezzel megsértik ezeket a normákat. Mindez pedig a légi közlekedés belső piacán a verseny torzulásához vezethet.<sup>835</sup>

A Bíróság viszont úgy ítélte meg, hogy a 2408/92 rendelet *nem érinti* a Közösség területén lévő légifolyosókat használó azon vállalkozások jogait, s ugyanígy a 2407/92 rendelet sem érinti azon légifuvarozók engedélyének megadását amelyek nem a Közösség fuvarozói (honosai) vagy nem a Közösség területén működnek. A tagállamok által kötött egyezményekben foglalt nemzetközi kötelezettségvállalások tehát nem ütköznek a 2407/92 és a 2408/92 rendeletekben foglalt szabályokba, a belső piac működésének esetleges sérelme pedig önmagában nem alapozhatja meg a Közösség kizárólagos külső hatáskörét. A Bíróság szerint az a körülmény, hogy e két rendelet nem vonatkozik harmadik államok honosaira, annak

<sup>832</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország ítélet*, 104–106. és 108–110. pontok.

<sup>833</sup> Lásd a 2/91. sz. *vélemény* 25–26. pontjait

<sup>834</sup> Lásd az 1/94. sz. *vélemény* 108. pontját.

<sup>835</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország ítélet*, 114. és 120. pontok.



bizonyítékként is értékelhető, hogy – a Bizottság véleményével ellentétben – a „harmadik intézkedéscsomag” nem tekinthető átfogó szabályozásnak.<sup>836</sup>

A Bíróság érvelése lényegében az AETR doktrínával kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlatban kialakított feltétel (a Közösség akkor szerez kizárólagos külső hatáskört egy nemzetközi megállapodás megkötésére, ha az ugyanazon tárgykört szabályozó belső jogalkotási aktusába *harmadik országok állampolgáraival szemben alkalmazandó bánásmódra vonatkozó rendelkezést* illesztett be<sup>837</sup>) sematikus alkalmazásának tekinthető.<sup>838</sup> Láthattuk, a Bíróság nem vette figyelembe a tagállami hatáskör gyakorlásának – a Bizottság által is hivatkozott – gazdasági hatását, vagyis azt, hogy a tagállamok nemzetközi megállapodásai olyan jogosultságokat biztosíthatnak harmadik államoknak, amelyek a belső piac működését torzíthatják.<sup>839</sup> Ugyanakkor a megállapodások és a rendeletek szabályozási tárgykörének eltérése nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a megállapodások „érintsék” a rendeletek hatékony érvényesülését.<sup>840</sup>

*Az Unió hatásköre a viteldíjak szabályozására – a 2409/92 rendelet megsértésének vizsgálata*

A 2409/92. sz. rendelet 1. cikkelyének (3) bekezdése értelmében „Csak a közösségi légitfuvarozók lesznek feljogosítva arra, hogy új termékeket vagy a már meglévő azonos termékekénél alacsonyabb árakat vezethessenek be.” A Bíróság szerint ebből a rendelkezésből az következik, hogy a 2409/92 rendelet a harmadik államok Közösség területén működő vállalkozásainak közvetett módon megtiltja, hogy az átlagosnál alacsonyabb áron kínáljanak termékeket, vagy alacsonyabb árakat határozzanak meg. Ezáltal a közösségi törvényhozó e légiközlekedési vállalkozóknak az árszabási szabadságát korlátozza arra az esetre, amennyiben ők az ötödik szabadságot érintő jogokat gyakorolják, azaz a Közösség légifolyosóit használják. Ebből következően a Közösség a rendelet fent idézett előírása által szabályozott területen kizárólagos hatáskörrel rendelkezik arra, hogy megállapodásokat kössön harmadik államokkal és ezáltal olyan kötelezettségeket vállaljon, amelyek a nem-közösségi légitfuvarozók árszabási szabadságára vonatkoznak. A tagállamok arra hivatkozva sem menthetik ki a jogsértésüket, hogy a módosított Nyitott égbolt egyezményekbe egy olyan rendelkezést iktattak be, hogy a 2409/92 rendelet hatálya alá tartozó termékekre továbbra is e rendelet előírásait alkalmazzák. A tagállamok jogsértése ugyanis pusztán abból a tényből eredően fennáll, hogy *harmadik állammal szemben egy belső közösségi jogi aktus szabályozási tárgy-*

*körébe tartozó nemzetközi kötelezettséget vállaltak. Nincs jelentősége tehát annak, hogy az egyezmény és a rendelet szabályai nem ellentétesek egymással.*<sup>841</sup>

*Az Unió külső hatásköre a számítógépes helyfoglalási rendszerek szabályozására – a 2299/89 rendelet megsértésének vizsgálata*

A Bíróság szerint a 2299/89 rendelet 1. és 7. cikkeiből az következik, hogy a rendelet a harmadik államok állampolgáraira is vonatkozik, amennyiben azok a Közösség területén egy, a légiközlekedési termékek foglалására szolgáló számítógépes rendszert kínálnak, illetve használnak.<sup>842</sup> Ez leginkább az 1. cikkből tűnik ki, melynek értelmében: „E rendeletet a Közösség területén [...] felkínált és/vagy használt számítógépes helyfoglalási rendszerekre kell alkalmazni, függetlenül a rendszerszállító jogállásától vagy állampolgárságától.”<sup>843</sup>

A Bíróság szerint e rendelkezések alapján a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik a Közösség területén kínált és alkalmazott számítógépes helyfoglalási rendszerre vonatkozó megállapodások megkötése harmadik államokkal. Éppen ezért a tagállamok – azzal, hogy a kétoldalú egyezményeikbe mellékletet iktattak be a számítógépes helyfoglalási rendszer alapelveiről – olyan nemzetközi kötelezettséget vállaltak, amely a rendelet alkalmazását érinti.<sup>844</sup> A Bíróság nem fogadta el a tagállamok arra vonatkozó érveit, hogy a rendelet és a mellékletek szabályai nem ellentétesek egymással,<sup>845</sup> mondván, hogy *a jogsértés pusztán abból a tényből kifolyólag fennáll, hogy a tagállamok a számítógépes helyfoglalási rendszerekre vonatkozó tárgykörben vállaltak nemzetközi jogi kötelezettségeket.*<sup>846</sup> A tagállami kötelezettségvállalások ilyen módon történő szigorú megítélésének értelmét Tizzano főtanácsnok abban látja, hogy – ha adott pillanatban nincs is a nemzetközi megállapodás és a közösségi rendelet között ellentmondás – elképzelhető, hogy a közösségi jogalkotó ez utóbbit később módosítja. Ebben az esetben pedig nem zárható ki az a lehetőség, hogy a nemzetközi szerződés és a belső közösségi jogi norma a jövőben ütközni fog.<sup>847</sup>

*Az Unió külső hatásköre a résidőkiosztás szabályozására – a 95/93 rendelet megsértésének vizsgálata*

A Bizottság szerint a kétoldalú egyezmények azon rendelkezése, amely a légifolyosók használata tekintetében a felek között kölcsönösen biztosítandó tisztességes versenyfeltételekre vonatkozik, hátrányosan érinti a Közösség repülőtereinek alkalmazandó résidőkiosztás

<sup>841</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 123 – 124. és 127. pontok.

<sup>842</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 128. pont.

<sup>843</sup> A 7. cikk szerint pedig „A rendszerszállító [a rendelet] értelmében terhelő kötelezettségek nem vonatkoznak harmadik ország légitfuvarozó anyavállalatára, ha annak számítógépes helyfoglalási rendszere nem felel meg e rendeletnek, vagy az anyavállalat a Közösség légitfuvarozóit nem részesíti az e rendeletben foglaltakkal azonos bánásmódban.”, illetve „...az anyavállalatot és a részt vevő fuvarozókat terhelő kötelezettségek nem vonatkoznak egy harmadik ország légitfuvarozói által ellenőrzött számítógépes helyfoglalási rendszerre, ha az anyavállalat vagy a részt vevő légitfuvarozó abban az országban nem részesül az e rendeletben [...] foglaltakkal azonos bánásmódban.”

<sup>844</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 129 – 130. pont

<sup>845</sup> A melléklet részét képező Memorandumban ugyanis a tagállamok rögzítették, hogy a melléklet rendelkezéseit csak abban az esetben alkalmazzák, ha azok nem ellentétesek a közösségi szabályokkal.

<sup>846</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 131. pont

<sup>847</sup> Tizzano főtanácsnok indítványa a *Nyitott égbolt* ügyekben, 95. pont

<sup>836</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 116–119. és 121. pontok.

<sup>837</sup> Lásd az 1/94. sz. *vélemény* 96. pontját.

<sup>838</sup> Thym, Daniel (2003): *Der Binnenmarkt und die „Freiheit der Lüfte”*. In: *Europarecht*. Heft 2. 279–280. o.

<sup>839</sup> de la Rochère, Jacqueline Dutheil – Slot, Piet Jan (2003): Case C-466/98, *Commission v. United Kingdom*; C-467/98, *Commission v. Denmark*; C-468/98, *Commission v. Sweden*; C-469/98, *Commission v. Finland*; C-471, *Commission v. Belgium*; C-472/98, *Commission v. Luxemburg*; C-475/98, *Commission v. Austria*; C-476/98, *Commission v. Germany*. (*Open skies judgments*) Judgments of the Full Court of 5 November 2002. In: *Common Market Law Review*. Vol. 40. No. 3. 709–710. o., Thym (2003) 279. o.

<sup>840</sup> Tizzano főtanácsnok indítványa a „Nyitott égbolt” ügyekben, 85 – 88. pontok, Heffernan, Liz – McAuliffe, Conor (2003): *External Relations in the Air Transport Sector; The Court of Justice and the Open Skies Agreements*. In: *European Law Review*. Vol. 28., 610. o.



egységes szabályairól szóló 95/93 rendelet alkalmazását. A Bíróság szerint azonban ez az előírás túlságosan általánosan van megfogalmazva, így – a felek ilyen irányú szándékára vonatkozó bizonyíték hiányában – nem lehet arra következtetni, hogy az e rendelkezésben foglalt nemzetközi kötelezettségek a résídkiosztás területére is kiterjednének. Éppen ezért a tagállamok kétoldalú egyezményei nem alkalmasak arra, hogy e rendelet szabályainak alkalmazását érintsék, így ennek alapján nem állapítható meg a Közösség kizárólagos külső hatásköre.<sup>848</sup>

### 3.2 Az együttműködési kötelezettség elmulasztása

A Bíróság megállapította azt is, hogy a Közösség feladatainak teljesítését és az EK-Szerződésben előírt célok megvalósítását veszélyezteti, ha a tagállamok olyan nemzetközi jogi megállapodásokat köthetnek, amelynek rendelkezései sérthetik vagy befolyásolhatják a Közösség által meghozott jogi normákat. Éppen ezért a vitatott kétoldalú egyezmények megkötésével a beperelt tagállamok megsértették az EK-Szerződés 10. cikkét [jelenleg az EUMSZ 3. cikk (4) bekezdését], mivel nem teljesítették az abból eredő együttműködési kötelezettségeiket.<sup>849</sup>

### 3.3 A letelepedés szabadsága és a nemzeti záradék

A Bizottság szerint az egyezményekben foglalt nemzeti záradék az EK-Szerződés 43. (jelenleg az EUMSZ 49.) cikkével<sup>850</sup> összeegyeztethetetlen, mert e rendelkezések – melyek a légiközlekedési jogosultságok gyakorlására vonatkozó engedélyek megadását kölcsönösen a szerződő fél állampolgárságától teszik függővé – más tagállamok állampolgárainak illetve a más tagállamokban letelepedett vállalkozásoknak nem biztosítják ugyanazt az elbánást, mint az egyezményt megkötő tagállamok állampolgárainak.<sup>851</sup> Ezzel a záradékkal ugyanis a tagállamok lehetővé tették az USA számára, hogy megtilthassa a tagállamok területén működő azon légifuvarozók közlekedési jogainak gyakorlását, amelyek nem az egyezményben részes tagállamok állampolgárainak tulajdonában állnak.<sup>852</sup>

A tagállamok hivatkoztak arra is, hogy a nemzeti záradék értelmében az amerikai hatóságok jogköre az engedélyek megadása, és a tagállamok nem befolyásolhatják az amerikai hatóságokat abban, hogy hogyan alkalmazzák e rendelkezést. Ráadásul a nemzeti klauzulát hagyományosan a kétoldalú nemzetközi szerződések tartalmazzák a nemzetközi jog egyik alapelveként ismert kölcsönösség elvének alapján, mivel az amerikai hatóságok csak azon

<sup>848</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 133–134. pontok.

<sup>849</sup> C-476/98. sz. *Bizottság kontra Németország* ítélet, 136–137. pontok.

<sup>850</sup> A korábbi EKSZ 43. cikk értelmében a szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen a 48. cikk (2) bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint.

<sup>851</sup> A feleknek a 43. cikk megsértésére vonatkozó érveit/ellenérveit, illetve a Bíróság álláspontját a C-467/98. sz. *Bizottság kontra Dánia* ítélet alapján fogom ismertetni.

<sup>852</sup> C-467/98. sz. *Bizottság kontra Dánia* ítélet, 113. pont.

államok légiközlekedési vállalatainak biztosítanak előjogokat a közlekedés terén, amelyek szintén biztosítják ugyanezen előjogokat az USA vállalatainak.<sup>853</sup>

A Bíróság megállapítása szerint 43. cikk vonatkozik a tagállamok területén letelepedett azon légiközlekedési vállalatokra is, amelyek egy tagállam és harmadik állam vonatkozásában teljesítenek légiközlekedési szolgáltatásokat.<sup>854</sup> Az egyenlő elbánás elvét tehát ezek tekintetében is biztosítani kell.<sup>855</sup> A nemzeti záradéknak azonban az a következménye, hogy a Közösség légiközlekedési vállalkozásai ki vannak zárva mindazon előnyökből, amelyek az egyes egyezményeket megkötő tagállamok és az USA közötti kötelezettségvállalásokból adódnak, míg ezeket az előnyöket az egyezményben részes tagállamok honosai élvezik. Ez a diszkrimináció pedig nem az USA hatóságainak esetleges magatartásával valósul meg, hanem azáltal, hogy a nemzeti záradék lehetővé teszi az USA-nak azt a jogot, hogy diszkriminatív módon cselekedjen.<sup>856</sup>

A Bíróság mindezzel ulajdonképpen azt mondta ki, hogy egy tagállam nem csak akkor sértheti meg az EK-Szerződés valamely rendelkezését, ha ő maga hoz egy azzal ellentétes aktust, vagy elmulaszt megtenni egy olyan intézkedést, amelyet az EK-Szerződésből eredő kötelezettsége teljesítése érdekében meg kellett volna hoznia, hanem azzal is, ha – nemzetközi kötelezettség vállalásával – egy harmadik állam hatóságának olyan jogokat biztosít, amelyek lehetővé teszik a hatóság számára egy, a közösségi jogrendszerrel ellentétes aktus kibocsátását. Láthatjuk tehát, hogy ebben az esetben a tagállami aktus és az (esetleges!) jogsértés közötti kapcsolat igen távoli és közvetett. Véleményem szerint indokolt lett volna, hogy a Bizottság a keresetében ezt a jogsértést is összekapcsolja az EK-Szerződés 10. cikkéből eredő együttműködési kötelezettség elmulasztásával – ahogyan azt a másodlagos jogforrások esetében tette.<sup>857</sup>

### 4. Útban a szabad légiközlekedési térség felé?

A Bíróság a fent bemutatott érvek alapján megállapította, hogy a beperelt tagállamok megsértették az EK-Szerződés 10. cikkéből, valamint a 2409/92, a 2299/89 rendeletből (vagyis a harmadik liberalizációs csomaghoz tartozó jogszabályból és a résídkiosztásról szóló rendeletből) eredő kötelezettségeiket, azáltal, hogy az USA-val szemben nemzetközi kötelezettséget vállaltak a vitatott egyezmények keretében.

A Nyitott égbolt ítéletek a kizárólagos beleértett külső hatáskörök korábbi ítélkezési gyakorlatban kialakított feltételrendszeréhez képest annyiban jelentenek újdonságot, hogy a Bíróság egyértelművé tette: a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések abban az esetben is „érintik” a belső közösségi jogi aktusokat, ha azokkal azonos területet szabályoz-

<sup>853</sup> C-467/98. sz. *Bizottság kontra Dánia* ítélet, 115. és 120. pontok.

<sup>854</sup> C-467/98. sz. *Bizottság kontra Dánia* ítélet, 122–124. pontok

<sup>855</sup> C-467/98. sz. *Bizottság kontra Dánia* ítélet, 126–127. pontok. Ezt a megállapítást támasztja alá a Bíróság korábbi *Saint-Gobain* ítéletének 59. pontja is (C-307/97. sz. *Saint-Gobain ZN* ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6161]).

<sup>856</sup> C-467/98. sz. *Bizottság kontra Dánia* ítélet, 129. és 132. pontok.

<sup>857</sup> E megállapítást alátámasztja a Bizottság keresetének tartalma a *Bizottság kontra Franciaország* ügyben [EBHT 1997., I-6959].



nak;<sup>858</sup> nem szükséges tehát, hogy a közösségi szabályok és a nemzetközi megállapodás között ellentmondás legyen. Az ítéletekből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az AETR doktrína értelmezésének a Temple Lang által felvázolt (fent bemutatott) lehetőségei<sup>859</sup> közül egyértelműen az elsőt tekinthetjük helytállóknak, mely szerint *egy belső közösségi jogi aktus önmagában amiatt kizárja a tagállam hatáskörét, hogy a megkötendő nemzetközi megállapodás és e belső jogi norma tárgyköre azonos.*

A Bizottság értékelése szerint a *Nyitott égbolt* ügyekben kialakított joggyakorlat – konkrét döntéseken túl mutató – jelentősége az, hogy a tagállamok nem járhatnak el önállóan a nemzetközi légi szolgáltatásokkal kapcsolatos (összes, tehát nem csak az ítéletek tárgykörét képező) megállapodások tárgyalásain; és inntól kezdve e szolgáltatásokat úgy kell tekinteni, mint az Unióval közös érdeket képviselő területeket. A fennálló mintegy 2000 kétoldalú megállapodást ki kell igazítani, hogy megfeleljenek az uniós jog rendelkezéseinek.<sup>860</sup>

Kérdés, hogy a *Nyitott égbolt* ítéletek és ezek nyomán kialakított új légiközlekedési politika fényében pontosan mely területek tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe? Maguk az ítéletek három ilyen területet határoznak meg: a számítógépes helyfoglalási rendszereket, a közösségen belüli díjszabásokat és a résidőket, amelyek mindegyike teljes mértékben egy közösségi jogszabály hatálya alá tartozik.<sup>861</sup> A Bizottságnak a *Nyitott égbolt* ítéletek következményeiről kibocsátott egy közleménye<sup>862</sup> szerint ugyanakkor további (a Bíróság ítélkezési gyakorlatában még nem vizsgált) másodlagos közösségi jogi aktusoknak is megállapítható a pre-emptív, vagyis a tagállami külső hatáskör gyakorlatát kizáró hatása a fenti döntések fényében. Az Unió tehát kizárólagos hatáskörrel rendelkezik mindazon területeken, amelyekre nézve már létezik uniós szabályozás: ilyennek tekinthető többek között a légiközlekedés-biztonság, a közösségi repülőterek földi kiszolgálási piaca, egyes vám- és adószabályok, a légifuvarozók felelőssége és az adatvédelem.<sup>863</sup>

Az Unió légiközlekedési külpolitikájának kezdetét is tulajdonképpen az ítéletek megszületéséhez köthetjük. A Bizottság szerint „[e] közösségi politika célja elsősorban a *Nyitott égbolt* joggyakorlat következtetéseinek levonása, valamint a tagállamok és harmadik országok között létrejött nemzetközi légi szolgáltatásokra vonatkozó megállapodások közösségi joggal történő összeegyeztetésének általános biztosítása. E hosszú távú politika valódi eszközének az EK és nemzetközi partnerei közötti nagyszabású megállapodások megkötésének kell lennie. Amennyiben az Egyesült Államokkal való megállapodásra irányuló tárgyalások

<sup>858</sup> Thym (2003) 278. o., lásd az ítéletek 2299/89 és a 2409/92 rendeletek megsértését indokoló részét.

<sup>859</sup> Temple Lang (1986) 197–203. o.

<sup>860</sup> A Bizottság közleménye a Közösség légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája cselekvési programjának kidolgozásáról, COM(2005) 79 végleges, 11. 03. 2005.

<sup>861</sup> COM (2005) 79.

<sup>862</sup> Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy, Brussels, 19.11.2002. COM (2002) 649 final.

<sup>863</sup> Lásd többek között: Regulation EC No 1593/2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, OJ L240/1 of 7.9.2002, Directive 96/67 of 15 October 1996 on access to the groundhandling market at Community airports, OJ L 272 of 25.10.1996

ennek egy lényeges állomását jelentik, további megállapodásoknak kell következniük az európai légiipar érdekeinek megfelelően.”

A Bizottság egy 2005-ben kiadott közleményében<sup>864</sup> meghatározta az új uniós külpolitikai irány cselekvési programját is. Ennek keretében megfogalmazott törekvései már túlnyúlnak azon, hogy az eltérő kétoldalú megállapodások belső piacra gyakorolt torzító hatását kiküszöbölje: „A [uniós] légi ipar – ha meg is vannak a saját korlátozásai és jellegzetességei – már nem határolódhat el a globális gazdaság mellett teljesen elkötelezett többi piaci szereplőtől. Tökéjének nemzetközivé kell válnia, versenyképességének növekednie kell a világméretű verseny miatt, és az EK-n kívüli szolgáltatásoknak számban és minőségben is javulniuk kell, a felhasználók nagyobb előnyére.” Az új légiközlekedési külpolitika a légi közlekedés belső piacának tulajdonképpen a külső dimenzióját: egyfajta egy „közös légikereskedelmi politikát” kívánt megvalósítani, leginkább a légiközlekedési liberalizációs csomagok vívmányai – mint a regionális integráció eredeti modellje – alapján.<sup>865</sup> A Bizottság ezen új megközelítéstől más uniós szakpolitikák eredményesebbé tételét is remélte; így többek között azt, hogy a Közösség jobb helyzetben lesz a légi közlekedés növekedése miatt a környezetre gyakorolt negatív hatások, különösen az éghajlatváltozás<sup>866</sup> elleni harcban.

## 5. Az uniós légiközlekedési külpolitika megvalósításának eszközei

### 5.1 A tagállam által folytatott kétoldalú tárgyalás

Ennek az eszköznek a lényege, hogy a tagállam a harmadik államokkal folytatott kétoldalú tárgyalások során a közösségi hatáskört tükröző általános feltételek beépítését írja elő a vitatott megállapodásba. Jogi alapját a 847/2004/EK rendelet<sup>867</sup> képezi. Ez a módszer lehetővé teszi a fennálló megállapodásoknak az ítéletekkel való összeegyeztethetőségét a tagállamok és partnereik közötti rendszeres kapcsolatok keretén belül anélkül, hogy megtörné a nemzetközi légi szolgáltatások folyamatosságát.

A rendeletben meghatározott eljárás szerint a tagállamok akkor voltak jogosultak a megállapodások megkötésére, illetve hatályban tartására, ha az érintett megállapodás tar-

<sup>864</sup> COM (2005) 79

<sup>865</sup> Ezzel összhangban már az európai közlekedéspolitikáról Fehér könyv is [COM (2001) 370 végleges] hangsúlyozta „a légi közlekedés külső dimenziójának a belső vívmányok fontosságának szintjére történő fejlesztése” szükségességét. A 2005-ös közleményben még hozzátette, hogy – bár a közös kereskedelmi politika lehetővé tette, hogy az Unió domináljon a nemzetközi kereskedelemben – a közös közlekedéspolitika által egységesített légi piac nem rendelkezik megfelelő külső dimenzióval, és mindez jelentős hátránnyá értékelhető. „Márpedig a belső piac és a különösen a légi piac sikere ugyanúgy múlik annak belső megvalósításán, mint a külső vetületén. Ez utóbbi nélkül fennáll annak a veszélye, hogy nemcsak akadályozza a belső politika fejlődését, de árthat is az európai ipar versenyképességének.” [COM (2005) 79].

<sup>866</sup> Meg kell jegyezni, hogy több gazdasági eszközt találtak, amely lehetséges eszközként szolgálhat a légi forgalom növekedéséből adódó környezeti hatások szabályozására. A Bizottság a későbbiekben 2005 folyamán közleményt készül kiadni különösen a főbb lehetőségek és a követendő utak megvizsgálására.

<sup>867</sup> A tagállamok és harmadik országok közötti légiközlekedési szolgáltatásokra vonatkozó megállapodások tárgyalásáról és végrehajtásáról szóló 2004. április 29-i 847/2004/EK rendelet (HL L 157., 2004.4.30.)



talmazta a Bizottság és a tagállamok által közösen kidolgozott és megállapított, általános feltételeket megszövegező záradékokat. A rugalmasság érdekében komitológiai vizsgálatot is meghatároztak az olyan helyzetekre, amikor e feltételeket nem lehetett alkalmazni egy megállapodásban. Ezekben az esetekben az Unió a közös közlekedéspolitikája céljait nem érintő, és a közösségi jogot egyébként nem sértő megállapodások megkötését engedélyezhetik. (Az ilyenfajta, komitológiai eljárás eredményeképpen megszülető intézkedés alapján hatályban tartható megállapodások a fenti<sup>868</sup> terminológia szerinti „megengedett megállapodások” [2. 1] körébe tartoznak.) 2005-ig a rendelet szerinti eljárás alapján a szerződő felek mintegy ötven, tagállamokat és harmadik országokat kötő kétoldalú megállapodást módosítottak.<sup>869</sup>

E rendeletben biztosított lehetőség természetesen nem vonatkozott a Bíróság előtti ügyek tárgyát képező nyitott égbolt megállapodásokra. A Bizottság kifejezetten arra kérte a tagállamokat, hogy az USA-val kötött kétoldalú egyezményeiket mondják fel és ne kössenek újabb nemzetközi megállapodásokat sem harmadik államokkal a légi közlekedés terén. E kérés meglehetősen ellenállást váltott ki a tagállamok részéről.<sup>870</sup>

A kilenc<sup>871</sup> beperelt tagállamon kívül ugyanakkor további tagállamok is rendelkeznek az USA-val megkötött kétoldalú, közösségi jogot sértő *nyitott égbolt* megállapodásokkal (ezek is tartalmazzák ugyanis a fentieknek megfelelő nemzeti záradékot). A Bizottság négy tagállamnak – Franciaországnak, Görögországnak, Olaszországnak és Portugáliának – már indoklással ellátott véleményt is, míg Spanyolországnak, Írországnak, Magyarországnak,<sup>872</sup> Lengyelországnak, a Cseh Köztársaságnak, a Szlovák Köztársaságnak és Máltának csak felszólító levelet küldött.<sup>873</sup> A Bizottság formálisan ugyan a mai napig nem zárta le az eljárást, de nem is folytatta,<sup>874</sup> mivel a 2007. áprilisában az Unió és az USA között létrejött új nyitott égbolt egyezmény hatályba lépése elé az érintettek közül egyik sem gördített akadályt. Magyarországon például az egyezményt kihirdető magyar törvény<sup>875</sup> *expressis verbis* rendelkezett arról, hogy a Magyarország és az USA között megkötött kétoldalú megállapodás automatikusan a hatályát veszti, amint az új egyezmény hatályba lép.

<sup>868</sup> Lásd jelen kötet 5. fejezetét.

<sup>869</sup> COM (2005) 79.

<sup>870</sup> Stadlmeier (2003) 193. o.

<sup>871</sup> A kilencedik állam Hollandia volt, vele szemben 2004-ben indította meg az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárást a Bizottság. Az ítéletében – összhangban a korábbi nyolc döntéssel – szintén megállapította a kötelezettségzegést (C-523/04. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ügyben 2007. április 24-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-03267]).

<sup>872</sup> Magyarország 1989. július 12-én írta alá a légiközlekedési egyezményt, és a 23/1990. (VIII. 13.) kormányrendelettel hirdette ki.

<sup>873</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/305&format=PDF&aged=1&language=HU&guiLanguage=en>

<sup>874</sup> [http://ec.europa.eu/magyarorszag/press\\_room/press\\_releases/20080328\\_eu\\_usa\\_nyitott\\_egbolt\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/20080328_eu_usa_nyitott_egbolt_hu.htm)

<sup>875</sup> 2007. évi XLII. törvény az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről az Amerikai Egyesült Államok közötti légiközlekedési megállapodás kihirdetéséről.

## 5.2 A horizontális megállapodások

A fenti rendelet szerint „helyretetteken” túl még nagyszámú megállapodás maradt, amelyeket ki kell igazítani, hogy megfeleljenek a közösségi jog rendelkezéseinek. A második eszköz a közösségi szintű kétoldalú tárgyalás a „horizontális” megbízás keretében, ami lehetővé teszi a Bizottság által tárgyalt megállapodáson keresztül a szükséges általános feltételek beillesztését a tagállamok és adott harmadik állam között megkötött megállapodásokba.

Egy ilyen megállapodásnak a Bizottság szerint az az előnye, hogy – egyetlen tárgyalásnak köszönhetően – a harmadik ország megtakaríthat egy sor tárgyalást azokkal a tagállamokkal, amelyekkel kapcsolatban áll. Az így gyorsan helyreállított jogbiztonság miatt a kereskedelmi kapcsolatok akadálytalanul fejlődhetnek.<sup>876</sup> A horizontális megállapodások megkötésének korlátja, hogy nem érinthetik a kereskedelmi jogokat és a tagállamokkal megkötött megállapodások egyensúlyát.<sup>877</sup>

## 5.3 Az Unió szintjén kötött új megállapodások – megváltozott nemzeti érdekek?

A légiközlekedési külpolitika megvalósításának további iránya, hogy maga az Unió egészében új (tehát nem csupán a tagállami szerződéseket összhangba hozó, horizontális) megállapodásokat. A Tanács már 2003. júniusában felhatalmazást adott a Bizottságnak arra, hogy tárgyalásokat folytasson az Egyesült Államokkal egy átfogó – vagyis már nem csak a „soft” jogok, hanem a kétoldalú nyitott égbolt megállapodások által lefedett minden területére kiterjedő – légi közlekedési megállapodásról.<sup>878</sup> Ennek eredményeként a Tanács 2007-ben<sup>879</sup> írta alá az USA-val a megállapodást, amelyet a felek 2010-ben<sup>880</sup> módosítottak.

Kérdésként tehetjük fel, hogy az Unió és az USA között létrejött megállapodáshoz vezető folyamatban pontosan miként értékeljük a Bíróság nyitott égbolt ítéleteinek a szerepét. A kilencvenes évek elején, mint láthattuk, a Tanács – vagyis az alapítószerződés által kijelölt szerepe szerint a nemzeti érdekeket képviselő intézmény – igen erős ellenállást tanúsított azzal szemben, hogy a szupranacionális érdeket képviselő Bizottságnak megadja a tárgyalások lefolytatásához szükséges felhatalmazást (ez utóbbi 90-ben és 92-ben, azaz kétszer próbálkozott sikertelenül, 96-ban is csak korlátozott felhatalmazást kapott).

<sup>876</sup> COM (2005) 79 végleges.

<sup>877</sup> Ilyen megállapodások megkötésére került sor többek között: Moldovával, Macedóniával, Libanonnal, Pakisztánnal, Indiával, Nepállal, Izraellel.

<sup>878</sup> Minden más, nem uniós országra vonatkozóan a Tanács ekkor még csupán a fent említett, horizontális megállapodásokra vonatkozó tárgyalások lefolytatására adott felhatalmazást a Bizottságnak.

<sup>879</sup> 2007/339/EK: A Tanács és az Európai Unió tagállamai kormányainak a tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (2007. április 25.) egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről az Amerikai Egyesült Államok közötti légiközlekedési megállapodás aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról, *HL L 134., 2007.5.25., 1. o.*

<sup>880</sup> 2010/465/EU: A Tanács és az Európai Unió tagállamai kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (2010. június 24.) az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai közötti légiközlekedési megállapodás módosításáról szóló jegyzőkönyv aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról, *HL L 223., 2010.8.25., 1. o.*



Emellett – nemzetbiztonsági megfontolásokból és presztízs okokból is – a tagállamok kitartóan ragaszkodtak ahhoz, hogy a légiközlekedési politika külső dimenzióját tagállami hatáskörben tartsák. Egyes tagállamok érdekeit a kérdés igen érzékenyen érintette. Az Egyesült Királyságnak különösen erős gazdasági érdekei forogtak kockán amiatt, hogy USA–Európa viszonylatban a járatok legnagyobb része a Heathrow repülőtérrel indult, illetve érkezett.<sup>881</sup> A brit–amerikai piac igen erősen védve volt a korábbi kétoldalú nyitott égbolt megállapodások körében is „ódivatúnak” számító Bermuda II megállapodás által; amely csupán négy légitársaságot engedett be a piacra, hogy járatokat üzemeltethessen az USA és Heathrow között. Ehhez képest az európai–amerikai nyitott égbolt megállapodás értelmében valamennyi amerikai és európai légitársaságot be kellett volna engednie legnagyobb repülőterére. Ezért nem meglepő, hogy a tagállamok közül az Egyesült Királyság támogatta a legkevésbé a liberalizációt. Kiinduló álláspontja az volt, hogy csak akkor engedi a Heathrow-t, ha az USA is teljes mértékben megnyitja a piacát: mind a beruházások előtt, mind pedig a forgalmi jogok tekintetében.<sup>882</sup>

E hosszú történetben, úgy tűnik, a Bíróság ítéletei meghatározó fordulatot hoztak, mivel 2003-ban a Bizottság már teljes mandátumot kapott a Tanácstól. Az integráció racionális-intézményi olvasatát képviselő elemzők szerint a Bizottság már valószínűsíthetően el tudja érni, hogy megtörje a tagállami ellenállást, ha kötelezettségszegési eljárás keretében fel tud lépni a releváns tagállami hatáskörrel szemben. A (nemzeti érdekeket mozgató) piaci szereplők, úgy tűnik, meggyőzhetők arról, hogy az alapító szerződés megfelelő módosítása nem várható és a Bizottság és a Bíróság sikeres „szövegsége” – a kötelezettségszegési eljárás keretében – rendszerváltást hozhat az addig nemzeti szinten szabályozott szektorokban.<sup>883</sup> Nem zárhatjuk ki, hogy e tényezők hatással voltak a Tanács 2003-as döntésére.<sup>884</sup>

<sup>881</sup> Egy 2006-os felmérés szerint például az EU – USA légiközlekedési forgalom 38%-a zajlott a Heathrow-n keresztül. Lásd: Chang, Yu-Chun – Williams, George – Hsu, Chia-Jui (2009): An Ongoing Process: A Review of the Open Skies Agreements between the European Union and the United States. In: *Transport Reviews*. Vol., 29., No. 1., 115–127. o.

<sup>882</sup> Delreux (2011) 115. o.

<sup>883</sup> Ezt a megállapítást igazolják a következő, empirikus elemzések eredményeit összefoglaló írások: Dobson, A. (2010): Civil Aviation and European Integration: Creating the Seemingly Impossible SEAM. In: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 48. No. 4, 1127–1147. o.; Kassim, H. and Stevens, H. (2010): *Air Transport and the European Union: Europeanization and Its Limits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Woll, C. (2006): The Road to External Representation: The European Commission's Activism in International Air Transport. In: *Journal of European Public Policy*. Vol. 13, No. 1. 52–69. o.

<sup>884</sup> Rauh és Schneider tanulmánya azt vizsgálta, hogy a légiközlekedési piacon jelenlévő pénzügyi befektetők miként reagáltak a Bizottság és a tagállamok közötti „kompetencia-harc” meghatározó eseményeire. A tanulmány azt mutatta ki, hogy a befektetők a nemzetközi légiközlekedési rendszert átalakító szabályozási változások bekövetkeztét jelző leghitelesebb jelként azt értékelték, hogy a Bíróság ítéletével lényegében támogatta a Bizottság terveit. (De a reakciók már akkor érzékelhetők voltak, amikor az ítélet még nem született meg, csak annak eredménye valószínűsíthető volt.) Ezzel szemben a Bizottság korai kísérletei (így a 90-es évek elején kibocsátott közlemények, amelyekkel már jelzi egy uniós szintű légiközlekedési politika bevezetésének szükségességét) alig váltottak ki reakciókat a befektetők részéről. [Rauh, Christian – Schneider, Gerald (2013): There is No such Thing as a Free Open Sky: Financial Markets and the Struggle over European Competences in International Air Transport. In: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51. No. 6., 1140. o.]

A Bizottság a tárgyalások folyamán is különböző stratégiai eszközöket vetett be a Tanács – azaz a tagállamok kormányainak képviselői – mint „megbízó” megnyerése érdekében. Az egyik az volt, hogy – bízva az eszköz 2003-as tanácsi mandátum által is igazolt meggyőző erejében – újra indította a kötelezettségszegési eljárásokat az ítéletek alperesei,<sup>885</sup> illetve további más tagállamok ellen, amelyek szintén kötöttek az USA-val nyitott égbolt megállapodást (ezeket az eljárásokat ugyanakkor az adminisztratív szakasznál nem vitte tovább, ezzel is azt sejtetve, hogy a kötelezettségszegési eljárásokat inkább „nyomásgyakorlásnak” szánta). A Bizottság továbbá igyekezett nem megbízóként, hanem sokkal inkább partnereként kezelni a tagállamokat; a tárgyalások folyamatába teljes mértékben bevonta a tagállami képviselőket, sőt az érzékenyebb kérdéseket az egyes (ellenállóbb) tagállami képviselőkkel külön-külön is megtárgyalta.<sup>886</sup> Mindemellett stratégiai partnerként támaszkodott azokra a tagállamokra, amelyek nem rendelkeztek korábban USA-val kötött nyitott égbolt megállapodással és szintén igyekeztek nyomást gyakorolni az ellenállóbb tagállamok képviselőire, hogy fogadják el a megállapodást. Németország szintén stratégiai partnernek számított, mivel 2007 első felében elnökséget betöltött tagállamként érdekében állt a tárgyalások 2007 áprilisáig – az EU-USA csúcstalálkozóig – való befejezése.<sup>887</sup> A Bizottság stratégiai lépéseinek sikerességét igazolta, hogy 2007-ben valóban létrejött a megállapodás első változata (első EU–USA nyitott légbolt megállapodás).<sup>888</sup>

Az első megállapodás legnagyobb hiányossága az volt, hogy számos egyéb eredménye<sup>889</sup> mellett továbbra sem tette lehetővé a tulajdonlási és ellenőrzési jogok tekintetében a teljes mértékű liberalizációt (a felek légitársaságaiban a másik szerződő fél részesedése nem haladhatja meg a szavazati jog 25 százalékát), valamint nem garantálja légitársaságok kabotázshoz való jogát (azaz nem teremti meg annak lehetőségét, hogy a másik szerződő fél területén belül két pont között járatokat közlekedtethessenek). A 2010-es módosítás fókuszpontjában egyrészt a helyi és globális szinten jelentkező környezetvédelmi kihívások kezelése, a biztonsági ügyekben történő együttműködés, valamint a légitársasági tulajdonjog és ellenőrzés kölcsönös liberalizálása állt.<sup>890</sup> Ez utóbbira vonatkozó rendelkezések azonban

<sup>885</sup> Velük szemben már a (jelenlegi) EUMSZ 260. cikke szerinti eljárást kezdeményezte.

<sup>886</sup> Együttműködő magatartása főként 2004 júniusa után jellemezte a Bizottságot, miután a Tanács a tárgyalások első eredményeként prezentált, a megállapodás alapelveit tartalmazó javaslatát nem fogadta el.

<sup>887</sup> Delreux (2011) 125–131. o.

<sup>888</sup> A legnehezebben a tárgyalások során is az Egyesült Királyságot tudta megnyerni, mivel a tagállam ragaszkodott hozzá, hogy csak akkor enged hozzáférést a Heathrow repülőtérhez, ha az USA szintén megnyitja a légiközlekedési piacát; viszont a Bizottság tervezete szerinti – és az USA által is elfogadhatónak tekinthető – tulajdonlási és ellenőrzési jogokra vonatkozó előírásokat nem találta megfelelőnek. Végül a brit kormány (összhangban a legnagyobb brit légitársaságok álláspontjával) azzal fogadta el a 2007-es szöveget, hogy abba belekerült egy záradék, amely lehetővé teszi az uniós tagállamoknak az egyezmény felfüggesztését abban az esetben, ha (az egyelőre amerikai mintának megfelelő) tulajdonjog kérdéseit nem érintenék a második forduló – vagyis a 2010-es módosításhoz vezető – tárgyalások.

<sup>889</sup> Egyebek között lehetővé tette az európai légitársaságok számára, hogy az EU bármelyik pontjáról járatokat indítsanak az Egyesült Államokba. A megállapodás minden korlátozást eltörölt az EU és az USA közötti transzatlanti útvonalakon és azokon túl is, és megszüntetett mindenfajta ármegállapításra való korlátozást a transzatlanti útvonalakon, kivéve néhány speciális amerikai járatot.

<sup>890</sup> Átfedések elkerülése a felek emisszió-kereskedelmi rendszerei között az éghajlatváltozás kezeléséből eredő költségek csökkentése érdekében, nagyobb átláthatóság a zajvédelemmel összefüggő üzemeltetési korlá-



a megállapodás szerint csak egy későbbi szakaszban lépnek hatályba, ehhez törvénymódosításra van szükség az Egyesült Államokban.<sup>891</sup>

## 6. Légiközlekedési megállapodások a szomszédos országokkal

Az USA-t követően 2005-ig a Bizottság további tárgyalási felhatalmazást kapott a Tanácstól a Romániával, Bulgáriával, a Nyugat-Balkán országaival és Marokkóval való, átfogó megállapodás létrehozása – és ezzel együtt az Unióval szomszédosági politikájához történő ágazati hozzájárulás – érdekében, amelyek célja egy közös légtér megvalósítása a partnerekkel.<sup>892</sup> Teljes kiépülése után a közös európai légtérhez mintegy hatvan ország tartozna, közel egymilliárd lakossal.<sup>893</sup> A Bizottság eredetileg 2010-re irányozta elő ennek megvalósítását; jelenleg a tényleges időpont bizonytalan (például Ukrajna és Oroszország<sup>894</sup> esetében különösen). A folyamat meggyorsítása érdekében 2012-es közleményében a Bizottság a Tanács felé azt a javaslatot fogalmazta meg, hogy a szomszédos országokkal elérni kívánt, hasonló célkitűzések tekintetében ne országonként vizsgálja meg, hogy felhatalmazást ad-e a megállapodásokról folytatott tárgyalásokra. Sokkal hatékonyabb lenne, ha egyetlen felhatalmazást adna a Bizottságnak arra, hogy a fennmaradó szomszédos országokkal – továbbra is külön-külön – tárgyaljon. Ez egyben rugalmasabbá tenné a tárgyalások megindításának időzítését is.<sup>895</sup>

## 7. Az Unió légiközlekedési politikája és az éghajlatvédelem

Az Unió légiközlekedési külpolitikája, illetve az e téren formálódó kapcsolatai más uniós célkitűzésekre, illetve szakpolitikákra is kihatással lehetnek. A légiközlekedési szabályozás különösen a környezeti politika céljaival és szempontjaival kerül egyre inkább kölcsönhatásba.

tozások (például az éjszakai repülési tilalmak) esetén; szorosabb együttműködés a zöld technológiák, az üzemanyag- és légiforgalom-szervezési innovációk terén, közös erőfeszítések tesznek az ICAO keretében az éghajlatváltozás hatásainak megfelelő kezelésére.

<sup>891</sup> Jelen kötet szerzőjének információi szerint e törvénymódosításra máig nem került sor. A meghatározó ágazati szereplők jelentős része csalódottságát fejezte ki a 2010-es megállapodás ebben a formában történő megkötése miatt. A British Airways például közleményében is kiemelte, hogy abban reménykedett: a második szakasz tárgyalásainak befejezése az amerikai légitársaságok tulajdonjogára és ellenőrzésére vonatkozó korlátozások azonnali eltörlését eredményezi a teljesen liberalizált uniós-amerikai „nyitott légi övezet” valósággá válik.

<sup>892</sup> COM (2005) 79.

<sup>893</sup> Angyal (2011) 300. o.

<sup>894</sup> Az Oroszországgal megkötendő megállapodás esetében, még az ukrán válságot megelőzően jelentkező problémákról részletesebben lásd: Bartha Ildikó: Hungary's international agreements in the light of its EU membership. In: Varju, Márton – Vámay, Ernő (eds.): *The Law of European Union in Hungary: Institutions, process and the law*. Budapest: HVG ORAC. 350–351. o.

<sup>895</sup> COM (2012) 556.

Az Unió által 2003-ban létrehozott, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere az európai éghajlatvédelmi politika egyik központi pillére<sup>896</sup>. E rendszer egyrészt az európai intézmények jelentős környezetvédelmi politikai célkitűzéseinek megvalósítására irányul, másrészt pedig az Uniót és tagállamait az 1990-es évek óta az Egyesült Nemzetek keretében, különösen a Kiotói Jegyzőkönyvből fakadóan terhelő kötelezettségek teljesítését szolgálja. A 2008/101/EG irányelv 2012. január 1-jétől a légi közlekedésre is kiterjesztette a kibocsátási egységek EU-n belüli e kereskedelmi rendszerét.<sup>897</sup>

Az erre – különösen a transzatlanti légi közlekedésre történő kiterjesztésre – adott reakciók nem voltak egyértelműen pozitívák. Az amerikai légiközlekedési piac meghatározó szereplői bírósági úton is próbálták megkérdőjelezni az Unió légiközlekedési kibocsátásvédelmi rendszerének létjogosultságát. Az USA-ban, illetve Kanadában letelepedett több légitársaság és légi fuvarozói egyesület – a High Court of Justice of England and Wales (legfelsőbb bíróság [Anglia és Wales]) előtt az Egyesült Királyság 2008/101 irányelvhez kapcsolódó áttűtető intézkedéseit kifogásolták, hivatkozva arra, hogy a irányelv 2012. január 1-i hatállyal való módosítása több nemzetközi szokásjogi elvet – nevezetesen, hogy minden állam teljes és kizárólagos szuverenitással rendelkezik saját légtere felett; egyetlen állam sem támaszthat jogszerűen igényt arra, hogy a nyílt tenger valamely részét szuverenitása alá vonja; nyílt tenger felett szabadon lehet repülni; – valamint különböző nemzetközi megállapodásokat – így az 1944-es Chicagói Egyezményt, a Kiotói Jegyzőkönyv és az Unió és az USA között megkötött Nyitott Égbolt Megállapodást – is megsért. A High Court of Justice of England and Wales előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdezte meg a Bíróságtól, hogy a felperesek által felhozott nemzetközi jogi szabályok alapján megállapítható-e az irányelv érvénytelensége. A Bíróság szerint a konkrét ügyben „a 2008/101 irányelv vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőket, amelyek befolyásolnák ezen irányelv érvényességét”, ugyanakkor elismerte annak elvi lehetőségét, hogy magánfelek – mint az alapügy felperesei is – az Unió nevében megkötött nyitott égbolt megállapodás egyes rendelkezései, hanem az „irányelv elfogadásával kapcsolatos hatáskörének vonatkozásában az Uniónak betudható nyilvánvaló mérlegelési hiba ezen elvekre tekintettel történő vizsgálatának korlátai között” a hivatkozott nemzetközi szokásjogi elvek alapján is vitathatják az irányelv érvényességét.<sup>898</sup> Az ítélet jelentőséggel bír az uniós jog és a nemzetközi jog közötti viszony szempontjából;<sup>899</sup> az eset ugyanakkor azt is jelzi, hogy a légiközlekedés egyre erősödő nemzetközi dimenziója nem csupán a tagállami jogrendszerek oldaláról, hanem a nemzetközi jog irányából is folyamatos kihívásokat támaszt az Unió jogrendszere számára. A légiközlekedési politikájának vívmányait értékelő 2012-es közleményében a Bizottság mindemellett egyértelművé tette,

<sup>896</sup> Lásd például a „Nyerjük meg a csatát a globális éghajlatváltozás ellen” című, bizottsági közleményt [COM (2005) 35 végleges, 2005. február 9], amely kifejti, hogy a „[p]iacalapú és rugalmas eszközök folyamatos használat[ának]” – a kibocsátáskereskedelmet is beleértve – „[a]z [Európai Unió] jövőre vonatkozó éghajlatváltozási stratégiájának [egyik elemét]” kell képeznie.”

<sup>897</sup> A 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról szóló, 2008. november 19-i 2008/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 8., 3. o.)

<sup>898</sup> Lásd különösen a Bíróság C-366/10. sz. ATJA ítéletét.

<sup>899</sup> Ennek részletes vizsgálatát lásd jelen kötet 6. fejezetében.



hogy a kibocsátási rendszer légiközlekedési ágazat tekintetében való alkalmazására irányuló szándékát a jövőben sem kívánja megváltoztatni.<sup>900</sup>

## 8. Az Unió légiközlekedési külpolitikája és a személyes adatok védelme

A légi közlekedési ágazat, amint erre fent már utaltunk, természeténél fogva igen erőteljesen meghatározott a nemzetközi jogi szabályok, szabályozási trendek által. E külső hatások adott esetben az Unió alkotmányos fejlődése szempontjából érzékeny területekre: így az Unió alapjogvédelmi rendszerére is befolyással lehetnek.

Ilyen hatásként értékelhető a 2000-es éveket beárnyékoló – 2001. évi amerikai, a 2004. évi madridi, majd a 2005. évi londoni – terrorista cselekményeknek eredményeképpen a belső biztonságpolitikai szempontok felerősödése, illetve ennek köszönhetően a személyes adatok gyűjtésével és átadásával összefüggésben globális szinten megváltozott megközelítés. Az Egyesült Államok a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő hónapokban olyan jogszabályokat fogadott el, amelyek az Egyesült Államok területére, területéről vagy területén keresztül járatot indító légiutas-szállítókat arra kötelezik, hogy az Egyesült Államok vámhatóságainak elektronikus hozzáférést biztosítsanak helyfoglalási és indulásellenőrzési rendszerekben az utas-nyilvántartási adatállományhoz (a továbbiakban: PNR<sup>901</sup>-adatok). A PNR adatok gyűjtésének célja alapvetően az, hogy a bűnüldöző hatóságok számára lehetővé váljon a magas kockázatú személyek azonosítása és a megfelelő intézkedések elfogadása.

A PNR adatok gyűjtésének globális tendenciáját (ami tehát nem csak az USA-t jellemezte, hanem 2001. szeptember 11-ét követően a bűnüldöző hatóságokat mindenütt a világon) az Unió intézményei nem egyformán ítélték meg. Álláspontjaik közötti eltérések az Unió és az USA között megkötendő „PNR megállapodással”<sup>902</sup> összefüggő vitában váltak nyilvánvalóvá.

A Bizottság alapvetően sürgette e trendnek való megfelelést és a maga részéről meg is tette a konkrét lépéseket. Már 2003-ban közleményt bocsátott ki egy olyan uniós jogi keret kialakítása érdekében, amelyen keresztül PNR-adatokat lehet továbbítani az Egyesült

<sup>900</sup> „Mivel azonban a gazdaság szén-dioxid-mentesítése átfogó jelentőséggel bír, a légi közlekedés fenntartható fejlődését az Unió külkapcsolati politikája fontos területének tekintti mind a kétoldalú, mind az ICAO-n keresztül fennálló, globális kapcsolatokban. Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerre adott reakciók jelzik, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos kérdésekben további összefogásra van szükség a korlátok leküzdése és a kölcsönösen előnyös együttműködés kiterjesztése érdekében. Az Unió szándékát megerősítve továbbra is kész a légi közlekedésből származó kibocsátások ügyére vonatkozó, ICAO-n belüli, globális megközelítésről folyó egyeztetésre és határozottan támogatja is azt, a légi közlekedési ágazat fenntartható fejlődése érdekében.” [COM (2012) 556].

<sup>901</sup> A PNR (Passenger Name Records)-adatok az utasok által megadott, a fuvarozók által a foglalásokhoz és a bejelentkezési folyamat elvégzéséhez gyűjtött, nem ellenőrzött adatok. Az utasok kötelezően megadandó adatairól van szó, amelyeket a fuvarozók helyfoglalási és járatindítási rendszereikben tárolnak. A fogalom több különböző típusú információt takar, például az utazás időpontját és útvonalát, a reptőljegyre vonatkozó információkat, az elérhetőséget – például cím, telefonszám – az utazási irodával és a fizetéssel kapcsolatos információkat, az ütlőhely számát és a poggyással kapcsolatos információkat. [COM (2010) 492].

<sup>902</sup> Az Európai Közösségek és az Amerikai Egyesült Államok közötti, a PNR (Passenger Name Records) adatok feldolgozásáról és továbbításáról szóló megállapodás.

Államok belbiztonsági minisztériumához (Department of Homeland Security), valamint kiemelte a belső PNR-politika kialakításának jelentőségét.<sup>903</sup> Ezt követően tárgyalásokat kezdeményezett az USA hatóságaival, valamint elkészítette a szükséges jogi dokumentumok: megfelelőségi határozat,<sup>904</sup> illetve az USA-val kötendő megállapodás elfogadásáról szóló tanácsi határozat tervezetét. A Parlament azonban fenntartásait fogalmazta meg a Bizottság megközelítésével szemben, mindenekelőtt azért, mert az alapvető jogok – legfőképpen a személyes adatok védelme<sup>905</sup> – védelmének szintjét nem találta megfelelőnek.<sup>906</sup>

Az uniós döntéshozatali szabályok szerint mind az említett megfelelőségi határozat, mind pedig az EU-USA megállapodás megkötéséről szóló határozat hatályba lépéséhez szükség lett volna a Parlament véleményére.<sup>907</sup> A Parlament viszont a vélemény kibocsátása helyett a Bírósághoz fordult és az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárásban az előzetes véleményét kérte a tervezett megállapodásról;<sup>908</sup> A Tanácstól és a Bizottság végül – a Parlament kifejezett kérése ellenére – nem várták be a Bíróság véleményét, hanem elfogadták a vitatott aktusokat. A Parlament ezt követően újra a Bírósághoz fordult, immár a megfelelőségi határozat<sup>909</sup> és a megállapodás elfogadásáról szóló határozat<sup>910</sup> megsemmisítését kérve.<sup>911</sup> A Bíróság – mivel a megtámadott aktusok jogalapját nem találta megfelelőnek – megsemmisítette azokat.<sup>912</sup>

<sup>903</sup> A Bizottság közleménye a Tanácshoz és a Parlamenthez: A légi utasnyilvántartási adatállomány adatainak továbbítása: az EU globális megközelítése, COM(2003) 826, 2003. 01. 16.

<sup>904</sup> Olyan bizottsági határozat, amelynek tárgya az Egyesült Államok által nyújtott személyes adatok védelmi szintje megfelelőségének megállapítása a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46 európai parlamenti és tanácsi irányelv [HL L 281., 31. o.] 25. cikkének (6) bekezdése alapján, amely szerint „A Bizottság [...] megállapíthatja, hogy a harmadik ország megfelelő védelmi szintet biztosít e cikk (2) bekezdése értelmében, az egyének magánéletének, jogainak és szabadságainak védelmére vonatkozó belföldi jog, vagy a vállalt nemzetközi kötelezettségek, különösen az (5) bekezdésben említett tárgyalások végeredménye alapján. A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést a Bizottság határozatának teljesítésére.”

<sup>905</sup> Az emberi jogok európai egyezményének 8. cikke és az EU Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikke mondja ki a magánélet tisztelgetben tartásához és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogokat. További adatvédelmi normákat állapított meg az Európa Tanács a személyes adatok gépi felhasználása során az egyének védelméről szóló 1981. évi 108. egyezményében és az ahhoz csatolt 2001. évi 181. kiegészítő jegyzőkönyvben.

<sup>906</sup> Lásd a Parlament 2004. március 31-i állásfoglalását.

<sup>907</sup> A véleményt ráadásul a Tanács sürgősségi eljárásban kérte volna az intézménytől, a terrorizmus elleni küzdelem által indokolt gyors lépésekre hivatkozva (lásd a Tanács 2004. március 25-én kelt, Parlamenthez címzett levelét).

<sup>908</sup> 1/04. sz. eljárás. E vélemény iránti kérelmet a Bíróság elnöke 2004. december 16-i végzésével törölte a Bíróság nyilvántartásából.

<sup>909</sup> 318/04. sz. ügy.

<sup>910</sup> 317/04. sz. ügy.

<sup>911</sup> Az alapjogok megsértése mellett a Parlament a megsemmisítés jogalapjaként a hatáskörtúllépést, a 95/46 alapelveinek megsértését és az arányosság elvének megsértését hozta fel.

<sup>912</sup> C-317/04. sz. és C-318/04. sz. *Parlament kontra Tanács és Bizottság* egyesített ügyekben 2002. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-12049]. Mivel a Bíróság a Parlament által a keresetében elsőként felhozott érvénytelenségi ok alapján hozta meg az ítéletét, a többi három jogalapot már nem is vizsgálta, így



A Bíróság *Parlament kontra Tanács és Bizottság* döntését követően új PNR megállapodás aláírására<sup>913</sup> került sor 2006 októberében, ideiglenes jelleggel.<sup>914</sup> Tekintettel a Bíróság ítéletére, a korábbi változathoz képest csak a jogalapja módosult – a belső piac akadályainak eltörlését célzó korábbi EK Sz. 95. (jelenleg EUMSZ 114.) cikk helyett a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések, tartalma viszont alapvetően megegyezett azzal, így az alapjogok védelmére vonatkozó garanciák sem változtak.

Az ezt követő, új PNR megállapodás aláírásáról szóló tanácsi határozat 2007 júliusában született meg.<sup>915</sup> Az USA Belbiztonsági Minisztériuma a megállapodáshoz csatolt kísérő levelében új biztosítékokat ajánlott fel az USA-ból érkező vagy oda tartó járatokra vonatkozó, EU-ból továbbított adatok tekintetében.<sup>916</sup> Válaszként az uniós fél is csatolt egy levelet a megállapodáshoz, amely szerint az adatvédelmi garanciákat az Unió megfelelőnek ítéli. A megállapodást a felek aláírásától kezdve ideiglenesen alkalmazták, a Bizottság azonban csak 2009. december 1. után tett javaslatot a megkötéséről szóló tanácsi határozat elfogadására.<sup>917</sup> Az ekkor hatályba lépett új Lisszaboni Szerződés pedig már új eljárási szabályokat írt elő az Unió nevében történő nemzetközi megállapodások megkötésére: a korábbiakkal ellentétben meghatározott területeket szabályozó megállapodások – amelyek közé a PNR-megállapodás is tartozott – megkötéséhez már a Parlament egyetértése is szükséges.<sup>918</sup> A Parlament azonban a 2007-es megállapodást is, már alkalmazásától fogva problematikusnak tartotta – legfőképpen amiatt, hogy túl általános, nem egyértelműsíti, hogy az USA mire használja az adatokat, és azokat hogyan tárolja –, sőt a dokumentum a tagállami alkotmányos követelményekre

végül nem tudtuk meg, hogy a Bíróságnak a vitatott aktusok alapjogokkal való összhangjával kapcsolatban mi az álláspontja.

<sup>913</sup> A Tanács 2006/729/KKBP/IB határozata (2006. október 16.) az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás Európai Unió részéről történő aláírásáról, L 298, 27/10/2006 27–28. o.

<sup>914</sup> Maga a megállapodás rendelkezett úgy, hogy a helyébe lépő bármely megállapodás alkalmazásának időpontjában, de legkésőbb 2007. július 31-én a hatályát veszti.

<sup>915</sup> A Tanács 2007/551/KKBP/IB határozata (2007. július 23.) az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás Európai Unió részéről történő aláírásáról (2007. évi PNR-megállapodás), HL L 204., 2007.8.4., 16

<sup>916</sup> A levél alapvetően azt tartalmazta, hogy melyek a PNR adatok felhasználásának céljai, megosztásának elvei, miként történik a PNR adatok gyűjtése, tárolása, felhasználása. [Angyal (2011), 293–294. o.]

<sup>917</sup> Angyal (2011), 293–294. o.

<sup>918</sup> Lásd az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdését.

hivatkozva is kapott kritikákat (Magyarországon is<sup>919</sup>). Éppen ezért a Parlament végül egy új PNR megállapodáshoz adta csak a hozzájárulását 2012. áprilisában.<sup>920</sup>

A Parlament hosszantartó ellenállása ugyanakkor azt igazolja, hogy a Lisszaboni Szerződéssel számára a nemzetközi szerződés-kötési eljárásában juttatott új jogkör nem pusztán formális jelentőségű, hanem az intézmény ténylegesen gyakorolni kívánja kompetenciáját. A 2009. december 1-vel hatályba lépő alapítószerződés-módosítást követően a Parlament első alkalommal a banki adatcseréről szóló SWIFT egyezmény elfogadásának megvívásával lepte meg az eljárás többi résztvevőjét.<sup>921</sup> Ez utóbbit az Unió szintén az USA-val mint szerződő féllel hozta létre és rendeltetése nagyon hasonló a PNR megállapodáshoz; a Parlament az európai adatok tömeges átadása miatt nem fogadta el az eredeti verziót. A módosított szöveget végül 2010 júliusában fogadta el, és a megállapodás így ugyanezen év augusztusában léphetett hatályba.<sup>922</sup>

## 9. Mit ígér a nyitott égbolt? (Az alkotmányos és szakpolitikai fejlemények értékelése)

Jelen fejezet középpontjában az uniós légiközlekedési politika külső dimenziójának fejlődés-története állt. Láthattuk, az integráció kezdetén még az is kérdéses volt, hogy a légiközlekedés egyáltalán részét képezi-e a közös közlekedési politikának; ehhez képest az Unió ma már e terület jelentős része tekintetében kizárólagos nemzetközi szerződéskötési hatáskörrel is rendelkezik. E szakpolitika dinamikus fejlődését elsősorban gazdasági megfontolások, érdekek ösztönözték, a fent vázolt politikai és kapcsolódó jogalkotási folyamatok ugyanakkor az Unió alkotmányos fejlődésére is kihatással vannak.

<sup>919</sup> Lásd a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet álláspontját: „Repülnek a személyes adataink” (2009. október 21.), elérhető: <http://tasz.hu/adatvedelem/repulnek-szemelyes-adataink>

A TASZ szerint a Megállapodás a korábban hatályban lévő 2006-os megállapodás garanciáihoz képest is visszalépést jelent, és ellentétes a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásaival is, amennyiben kifejezetten ellentmond az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezménynek, amelyet Magyarországon a 1998. évi VI. törvény hirdetett ki.

<sup>920</sup> Ez a megállapodás sem aratott azonban a testületben teljes sikert (409 igen, 226 nem szavazattal, és 33 tartózkodással fogadtak el a képviselők); a szerződés szövege több frakció szerint sem nyújt megfelelő biztosítékokat az uniós állampolgárok adatainak védelmére, sőt az erről szóló jelentés liberális párti készítője utólag le is vetette a nevét a dokumentumról. Az elfogadás körülményeit részletesebben lásd: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120419-az-ep-is-atengedte-az-amerikai-adatcsera-egyezményt.html> <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120404-szuk-ep-tamogat-as-amerikai-adatcsera-egyezmény-mellett.html>

<sup>921</sup> Martin Schulz szocialista frakcióvezető szerint „az amerikai kormány elszámította magát, ha azt gondolta, úgy kezelheti az Európai Parlamentet, mint Gulliver a liliputiakat” és az európai kormányok és a Tanács is hibát vétett, amikor úgy kalkulált, hogy ráveheti az EP-t arra, hogy beleegyezését adja egy „elfogadhatatlan megállapodáshoz, amelynek alapját nem is annyira az alapvető jogok európai védelme, sokkal inkább az amerikaiak biztonság-felfogása képezi, lásd: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100215-swift-megallapodas-az-ep-kikosarazta-az-amerikaiakat.html>

<sup>922</sup> Az eredeti SWIFT megállapodás szöveg elutasítása és az új verzió elfogadása között eltelt időben az eljárás szereplői közötti párbeszéd és egyeztetési folyamatok részletesebb bemutatását lásd: Ripoll Servent, Ariadna (2014): The role of the European Parliament in international negotiations after Lisbon. In: *Journal of European Public Policy*. Vol. 21. No. 4. 568. o.



A nyitott égbolt ítéletek – hasonlóképpen, mint a fent ismertetett, 351. cikkel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásokban hozott döntések – újabb megerősítései annak, az egyértelműen észlelhető tendenciának, hogy a Bizottság, illetve a Bíróság a tagállamok nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásait egyre kevésbé kezeli elszigetelten a belső jogrendszerükkel összefüggő uniós jogi kötelezettségektől. Láthatóan tehát, ahogyan az Unió mint globális aktor szerepe (vagy legalábbis ennek szükségyszerűsége) fokozatosan és egyre több szakpolitikai terület tekintetében erősödik, úgy növekedik az „érzékenysége” is a tagállamok uniós kereteken kívül vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásainak irányába, illetve válik egyre határozottabbá a fellépése ezekkel szemben.

Ennek megnyilvánulásaként értékelhetjük, hogy a fenti nyitott égbolt ügyekben a Bizottság első alkalommal nyújtotta be keresetét az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás keretében az Unió beleértett külső hatásköreinek megsértése miatt. Ennek az elvi lehetősége eddig is fennállt, hiszen a 258. cikk szerinti „szerződésből eredő kötelezettség” fogalma alá tartoznak a tagállamoknak az alapító szerződések rendelkezéseiből, az uniós intézmények kötelező aktsaiból, az Unió által kötött nemzetközi szerződésekből, az Unió és a tagállamok által kötött vegyes szerződésekből, valamint a Bíróság által elismert általános elvekből (mint amilyen a beleértett külső hatáskörök doktrínája is) adódó kötelezettségei.<sup>923</sup> E lehetőséggel viszont egészen ezidáig nem élt az intézmény. A fent kifejtettek reményeim szerint meggyőző választ tudnak adni arra, hogy e lépésre stratégiai szempontból miért volt mindenképpen szüksége a Bizottságnak.

Láthatjuk ugyanakkor, hogy a Bizottság nem a beleértett hatáskör, hanem a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség, illetve az uniós hatáskört megalapozó másodlagos jogforrások megsértését jelöli meg tagállami kötelezettségszegésként keresetében; a beleértett külső hatáskör megsértésére történő kifejezett hivatkozás csak a keresetéhez kapcsolódó jogi érvelésben tűnik fel. Mindez érthető, hiszen a Bizottság részéről meglehetősen merész lépés lett volna a tagállamokkal szemben olyan uniós hatáskör miatt jogsértési eljárást indítani, amelynek jogi alapja – vagyis a tagállamok által az Unió részére adott alkotmányos felhatalmazás – nem következik egyértelműen az alapító szerződés rendelkezéseiből. Ezért – már a kereset sikeressége érdekében is – szükséges olyan pontos szabályokat megjelölni, amelyekből egyértelműen levezethető a tagállami kötelezettség tartalma.<sup>924</sup>

A PNR megállapodás története az uniós intézményeknek a polgári légi közlekedéshez közvetlenül kapcsolódó alapjoghoz: a személyes adatok védelméhez való eltérő megközelítései, illetve érdekérvényesítési lehetőségei és stratégiai lépései feltérképezése szempontjából érdekes. Egyik oldalról a Parlament, másik oldalról pedig a Tanács és a Bizottság szerepe az

itt bemutatott „játszmában” némiképpen hasonló a Bíróság – Elsőfokú Bíróság relációban a Kadi történetnél kialakult szerepekhez. A Parlament ugyanis – ha az uniós jogrend autonómiáját nem is azzal a hévvel hangsúlyozva, mint a Bíróság a Kadi ítéletében tette – szintén a nemzetközi jogalkotási trendektől független uniós jog nevében lépett fel, hasonlóképpen azt az álláspontot képviselve, hogy a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek – beleértve a terrorizmus elleni küzdelem jegyében vállalt kötelezettségeket – nem sérthetik az Unió alapító szerződés alkotmányos elveit, köztük azt az elvet, hogy valamennyi uniós jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat.<sup>925</sup>

A Bizottságnak átfogó, 2012-es értékelése szerint az Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája a cselekvési program 2005-ös rögzítése óta jelentős eredményeket ért el; az Európai Unió a világ légi közlekedésének meghatározó szereplőjévé vált, és amelyek kézzelfogható gazdasági hasznot és egyéb előnyöket hoztak.

Az előrehaladás azonban az elvártól lassabb és szűkebb körű volt. Az uniós tagállamok és a partnerországok közötti, kizárólag kétoldalú kapcsolatokról a vegyesen kétoldalú és uniós szintű kapcsolatokba való átmenet alkalmanként zavart keltett a partnerországok körében, az uniós érdekeket pedig nem sikerült mindig a lehető legjobban meghatározni és megvédeni.

A nemzeti széttagoltság még mindig túlsúlyban van, uniós szinten pedig általában véve hiányzik az egység és a szolidaritás. Nem készült még el tehát a légi közlekedéssel kapcsolatos átfogó, közös uniós külpolitika; a nemzeti érdekek még mindig túl erősek, az egyedi tárgyalási felhatalmazáson alapuló, eseti kezdeményezések is túl gyakoriak.

A Bizottság utalt a légi közlekedési környezet rendkívül dinamikus és gyorsan változó jellegéből adódó kihívásokra is, amelyek mindinkább globális szinten jelentkeznek. Ez is igazolja, hogy közös uniós fellépésre van szükség, mivel tagállami szinten rendkívül nehéz megoldásokat találni. További erőfeszítéseket kell tehát tenni a Bizottság és a tagállamok közötti, uniós szintű egyeztetés, valamint az ágazat érdekeltjeivel való együttműködés érdekében.

A Bizottság szerint az uniós szintű külpolitika továbbfejlesztésére azért is szükség van, mert a tagállami szinten bizonyos nem uniós országok javára végrehajtott, össze nem hangolt piaci liberalizáció igen gyors ütemben halad. A tagállamok láthatóan továbbra is kétoldalú légi közlekedési jogokat szándékoznak biztosítani harmadik országoknak anélkül, hogy ezért (a Bizottság értelmezése szerinti) arányos ellenszolgáltatást kapnának, vagy figyelembe vennék az uniós szintű következményeket. Emellett nem sikerült elégséges előrehaladást elérni – ahogyan az USA-val megkötött nyitott égbolt megállapodás példája is mutatta – a tulajdonjogi és ellenőrzési korlátozások leküzdésében. E korlátozások miatt fennáll annak a veszélye, hogy a globális ágazat fejlődése megreked, az uniós fuvarozók pedig jelentős új tőkeforrásoktól esnek el.<sup>926</sup>

<sup>923</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika – Varju Márton – Bartha Ildikó (2006): *EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*. Budapest: Complex. 51. o.

<sup>924</sup> Az ítéletek eljárásjogi jelentősége tehát az, hogy a Bíróság – azzal, hogy helyt adott a Bizottság keresetének (sőt részben megalapozottnak is találta azt) – meghatározta azon alkotóelemeket is, amelyeket a kötelezettségszegési eljárást megindító kereset tartalmaz abban az esetben, ha a Bizottság (esetleg egy másik tagállam) a beleértett külső hatáskör megsértése miatt kíván egy tagállamot perelni. Az ítéletek alapján így azt a következtetést lehet levonni, hogy a kereset sikeressége akkor a leginkább valószínűsíthető, ha tartalmazza: 1.) azt (azokat) a másodlagos jogforrás(oka)t, amelyek alkalmazását a tagállam által harmadik állammal megkötött egyezmény hátrányosan érintheti, 2.) az EUMSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt együttműködési kötelezettség megsértését.

<sup>925</sup> Vö: C-402/05 P. és 415/05 P. sz. *Kadi* ítélet, 285. pont, a kapcsolódó elemzést lásd jelen kötet 10. fejezetében.

<sup>926</sup> COM (2012) 556.



Európát ráadásul más régiókhoz képest mélyebben érintette a globális recesszió még mindig érzékelhető hatása;<sup>927</sup> különösen nemzetközi légitársaságainak versenyképességét fenyegeti számos kihívás. Az európai légitársaságok közvetlenül szembesülnek ezzel a versenykihívással, és – hasonlóképpen az USA tulajdonlási és ellenőrzési korlátozásaihoz – súlyos kihívásokat jelentenek számukra a nemzetközi piacon a különféle szabályozási keretrendszerek és kultúrák, a piacra jutást gátló, kétoldalú légi közlekedési megállapodások és a harmadik országokban a tisztességtelen támogatások, illetve gyakorlatok (például átrepülési korlátozások miatt gyakran torzul a verseny). Mindezen problémák orvosolása érdekében a Bizottság szerint tehát további, uniós szinten szervezett erőfeszítésre van szükség.<sup>928</sup>

## 10. fejezet

### A Közös Kül- és Biztonságpolitika egyedisége az Unió alkotmányos rendszerében

A fentiekben már utaltunk azokra a sajátosságokra, amelyekre tekintettel az Európai Unió alkotmányos státuszának meghatározása már az integráció kezdeteitől fogva vita tárgyát képezi a jogirodalomban. Tulajdonképpen a Bíróság *van Gend en Loos* ügyben hozott és híressé vált 1963-as ítéletéhez köthetjük azon kérdés körüli – és máig le nem zárult – vitát, hogy az Unió csupán egy, a nemzetközi jog szabályai szerint létrejött és működő nemzetközi szervezetnek, vagy sajátos, önálló jogrenddel bíró, az államok alkotmányos működésének sajátosságait magán hordozó államszerű képződménynek tekinthető-e.

A szervezet politikai és jogi státusza körüli bizonytalanság csak fokozódott, amikor a Maastrichti Szerződés létrehozta az Európai Uniót és annak három pilléres felépítményét, mely pillérek közül az uralkodó jogirodalmi felfogás szerint a Közösség alapvetően egy szupranacionális természetű, míg a Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP) és a Bel- és Igazságügyi Együttműködés (későbbi nevén Rendőrségi és Igazságügyi Együttműködés a Bűnügyekben) kormányközi jellegű együttműködést testesített meg. Bár a Lisszaboni Szerződés megszüntette az Unió három pilléres szerkezetét, a Közös- Kül- és Biztonságpolitika terén megvalósuló integráció sajátos kormányközi jegyei mindmáig megmaradtak.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy a KKBP-nek melyek azok a sajátosságai, amelyek – elsősorban a nemzetközi szerződéses kapcsolatok terén – az Unió alkotmányos fejlődésének egészére kihatnak.

#### 1. Az Európai Unió vitatott jogi személyisége a lisszaboni reformok előtt – ki köti a nemzetközi szerződést?

A Maastrichti Szerződésnek köszönhetően egy új szereplő: az Európai Unió jelent meg a nemzetközi szinten. A tagállamok az integráció magasabb fokozatának – mondhatjuk, hogy egy pusztán gazdasági jellegű kooperáción túl lépő egy politikai uniónak – megvalósítására irányuló szándékukat fejezték ki azzal, hogy az önálló jogi személyiséggel bíró Közösség mellett létrehozták az együttműködés két új formáját (a már fent említett Közös Kül- és Biztonságpolitikát és az Igazságügyi- és Belügyi Együttműködést), és egyben egy új szervezetet teremtettek, amely ezeken mint pilléreken nyugszik.<sup>929</sup>

<sup>927</sup> Az Airbus előrejelzése szerint a gazdasági válság hatására ellenére a globális légi közlekedés hosszú távon várhatóan évente 5%-kal nő majd 2030-ig (Airbus: Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030).

<sup>928</sup> COM (2012) 556.

<sup>929</sup> Bár az EUSZ meglehetősen homályos szövegezése miatt az Unió és a Közösség közötti jogi kapcsolat sem határozható meg egyértelműen; annyi feltétlenül leszögezhető, hogy az Unió létrejöttével a Közösség jogi önállósága nem szűnt meg.